

4

O Irã e a AIEA

No capítulo 2 desenvolvemos a temática do regime internacional de não-proliferação nuclear, através de um debate sobre seu funcionamento e suas regras. No capítulo 3, realizamos uma discussão acerca da história do Irã e de suas particularidades, como base para analisarmos a construção de representações de alteridade acerca do Irã, mostrando-o como um Estado perigoso e não-confiável. Argumentamos que a construção de representações acerca do Irã serve como um instrumento de Estados que se opõem ao fortalecimento do Estado persa, por questões geopolíticas, ressaltando as posições de Estados Unidos, Israel e Arábia Saudita com relação ao tema e à construção das representações de alteridade. Ressaltamos o fato de estes Estados construírem representações de alteridade e de risco atrelados ao Irã ao passo em que requerem da ONU uma postura firme com relação ao programa nuclear iraniano, sobretudo nos casos de Estados Unidos e Israel, que afirmam não descartarem operações militares contra as principais instalações nucleares do Irã. O efeito da associação de características negativas ao Irã por parte dos Estados citados é o de construir um entendimento intersubjetivo de que o Irã, por ser um Estado oriental e diferente, não é confiável para possuir um programa nuclear, e deve ser detido através de medidas rígidas, concertadas na esfera internacional.

Desde o fim da Guerra Fria, a AIEA tem tido como uma de suas principais preocupações a detecção de programas nucleares não-declarados. A Guerra do Golfo, iniciada em 1990, explicitou a existência de um programa nuclear clandestino no Iraque, o que levantou dúvidas quanto à capacidade de a AIEA detectar programas nucleares clandestinos antes que armas nucleares sejam construídas secretamente. Outro caso emblemático é o da Coreia do Norte, que se denunciou o TNP em 2003 como protesto contra as pressões exercidas pelos Estados Unidos quanto ao seu programa nuclear. O caso norte-coreano também se coloca como um desafio para a AIEA por se tratar de um programa nuclear

desenvolvido secretamente, e ao qual os inspetores da agência não tem acesso franqueado.

Nesse contexto, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) ganha relevância por ser o organismo do sistema ONU responsável por lidar com os programas nucleares dos Estados-membros desta organização, assumindo papel de guardião dos termos do regime internacional de não-proliferação nuclear. Assim como os casos iraquiano e coreano, o tratamento da questão iraniana deve passar inicialmente pela agência de Viena, a não ser que a ameaça à segurança internacional justifique o envio da questão para o Conselho de Segurança. A AIEA é um organismo que atua com base na dimensão técnica dos programas nucleares, e não deve ser influenciado por questões políticas. No caso iraniano, portanto, a agência deve se manter imune a argumentos políticos como aqueles formulados pelos rivais do Irã, que argumentam a necessidade de se imponham sanções ao Irã, visto que este Estado representa uma ameaça à estabilidade internacional, bem como aos argumentos iranianos de que a finalidade do seu programa nuclear é civil e pacífica. Devido ao risco de os discursos políticos influenciarem o resultado do tratamento do programa nuclear iraniano pela AIEA, o diretor-geral, Mohammed El-Baradei, destacou em um relatório destinado ao Conselho de Governadores que pressões políticas não deveriam influenciar o posicionamento da agência: *“I can promise that we will continue to be completely insulated from political speculation”*¹.

Uma das dificuldades em manter a agência “insulada” de debates políticos é a representação de Estados na estrutura da AIEA, na Conferência Geral, e no Conselho de Governadores. Os Estados representados nestes órgãos assumem posições políticas norteadas pela definição de suas políticas externas, conforme determinação dos governos. Assim, as pressões políticas por punições ao Irã ou pelo envio do contencioso para o Conselho de Segurança, advém não apenas de fora da AIEA, com discursos constantes afirmando o risco representado pelo Irã, como também internamente, através das posturas dos Estados em meio aos debates ocorridos no âmbito da agência.

Neste capítulo analisaremos o tratamento do programa nuclear iraniano pela AIEA, de modo a testarmos se o secretariado da AIEA cumpriu a promessa de El-

¹ Agência Internacional de Energia Atômica, *Director General's Intervention on Iran during the IAEA Board of Governors Meeting*, 18 June 2003. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/PressReleases/2003/dgiran180603.pdf> Acesso em janeiro de 2009

Baradei e se “insular completamente” do debate político. Assim, analisaremos se o secretariado da AIEA aplica as regras estabelecidas pelos instrumentos do regime internacional de não-proliferação, ou se as pressões políticas o desviam desta função. É importante ressaltar que a construção de representações por parte dos Estados rivais do Irã, como Estados Unidos e Israel, não é a única narrativa política, uma vez que o discurso do governo iraniano, que afirma ter um programa nuclear pacífico, também tem por objetivo influenciar a atuação da agência, apelando para um direito garantido pelo TNP. Dessa forma, o teste a ser feito neste capítulo é a aplicação ou não das regras estabelecidas pelo regime internacional de não-proliferação no caso do programa nuclear iraniano. Assim, chegaremos a conclusões sobre a capacidade de o secretariado da AIEA manter-se imune aos discursos políticos, atuando com base na técnica, sem utilizar de rigidez excessiva ou omissão. Temporalmente, nossa análise se iniciará em setembro de 2002, com o início do tratamento do programa nuclear iraniano por parte da AIEA, e se estenderá até o envio da questão para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a partir de quando o tema passa para a esfera política, abandonando o tratamento técnico da questão.

4.1

Treze meses: da descoberta à primeira resolução

Ao longo dos anos 1990, o governo israelense alertou o governo norte-americano sobre a existência de um programa nuclear iraniano bélico, mas a falta de provas sobre estas alegações fizeram com que o tema não fosse tratado como prioridade pela Casa Branca como desejava Israel². Paralelamente, a AIEA não exercia qualquer investigação sobre as instalações nucleares iranianas, visto que o Irã não declarava ter qualquer atividade em curso e as acusações israelenses careciam de provas para que investigações fossem iniciadas. A divulgação, em agosto de 2002, de que o Irã possuía atividades nucleares não-declaradas em Natanz e Arak, iniciou o tratamento da AIEA acerca do tema, uma vez que provas fotográficas, fornecidas por agências de inteligência norte-americanas, foram veiculadas como provas³. Como signatário do TNP, o Irã tinha por obrigação declarar suas atividades nucleares, para que estas fossem submetidas às salvaguardas da AIEA. A descoberta de que existiam instalações nucleares em atividade no Irã significava uma violação dos termos do tratado por parte do governo iraniano, que se beneficiava da ausência de recursos próprios da agência internacional para descobrir atividades desviantes de seus membros, visto que o alerta foi feito por um grupo de iranianos dissidentes, e se baseou em imagens de satélites feitas por agências de inteligência dos Estados Unidos.

Na Conferência Geral da AIEA, ocorrida em setembro do mesmo ano, o vice-presidente iraniano e presidente da Organização para Energia Atômica do Irã (AEOI), Reza Aghazadeh, admitiu que o Irã possuía atividades nucleares, e determinou o objetivo do país: *“Iran is embarking on a long-term plan, based on the merits of energy mix, to construct nuclear power plants with a total capacity of 6000 MW within two decades”*.⁴ A admissão da existência de atividades nucleares não-declaradas no Irã levou a Conferência Geral a determinar a visita do Diretor Geral Mohammed El-Baradei, às instalações nucleares iranianas, a fim de

² ARONSON, Geoffrey. “Israel and the strategic implications of an iranian nuclear weapons option, in *Iran’s nuclear programs: realities and repercussions*. ECSSR: Abu Dhabi, 2006

³ GÉRÉ, François. *L’Iran et Le nucléaire. Les tourments perses*. Lignes de repères: Paris, 2006

⁴ AGHAZADEH, H. E. Reza. *Statement at the 46th General Conference of the IAEA*. 16 September 2002. Disponível em <<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC46/iran.pdf>> Acesso em janeiro de 2009

conhecer detalhes sobre o programa. A visita, agendada pela Conferência para outubro de 2002, foi adiada por pelo governo iraniano, e ocorreu quatro meses depois do previsto, em fevereiro de 2003⁵. Os adiamentos nas inspeções dos técnicos da AIEA suscitaram protestos de Estados Unidos e Israel, que se disseram desconfiados de que a postergação do prazo, sem motivos aparentes, seria um artifício para esconder aspectos que denotassem a existência de um programa nuclear militar⁶.

Como forma de iniciar a identificação das instalações nucleares iranianas que, por não serem declaradas, não estavam salvaguardadas, os diretores da AIEA pediram ao Irã a autorização para fiscalizarem instalações que ainda não estavam sob acordos de tutela com a agência. Os acordos de salvaguardas tradicionais dependem da declaração, por parte do Estado, de todas as suas atividades nucleares, sem as quais, não existe a obrigação de recepção dos funcionários da agência. A fiscalização de instalações nucleares não-declaradas está prevista para os signatários do protocolo adicional 93+2⁷, categoria na qual o Irã não se encaixava à época. O Irã, entretanto, permitiu a visita dos inspetores, reafirmando o caráter pacífico e civil do seu programa nuclear⁸. Assim, os inspetores da agência iniciaram a identificação das instalações nucleares iranianas conhecidas até então, em Natanz e Arak, através de inspeções que contaram, segundo o diretor-geral, ocorreram com a anuência e cooperação das autoridades iranianas⁹.

Durante a visita, o Irã admitiu a existência de instalações de enriquecimento de urânio e de uma planta de enriquecimento de combustível nuclear, ambas em construção, em Natanz, além de instalações destinadas à obtenção de água pesada, também em construção, em Arak¹⁰. Os agentes da AIEA concluíram que a usina de Natanz tem capacidade para enriquecer urânio. Porém, não foi possível precisar

⁵ DELPECH, Thérèse. *L'Iran et la demission des nations*. Autrement: Paris, 2006

⁶ Idem

⁷ O Protocolo 93+2 (ou Protocolo Adicional) foi aprovado na AIEA em 1997, e representou um aumento do poder de fiscalização da agência sobre os Estados que o assinem, vide capítulo 2 do presente trabalho.

⁸ AGHAZADEH, H. E. Reza. *Statement at the 46th General Conference of the IAEA*. 16 September 2002. Disponível em <<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC46/iran.pdf>> Acesso em janeiro de 2009

⁹ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran*. 6 June 2003. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf> Acesso em fevereiro de 2009

¹⁰ Idem

se o urânio poderia ser enriquecido a 90%, gradação necessária para a fabricação de armas nucleares. Para a utilização civil, o enriquecimento a 5% é suficiente¹¹. Já as instalações de Arak, destinadas à fabricação de água pesada, teriam capacidade de fabricação de plutônio, que pode ser utilizado na fabricação de armas nucleares mesmo em pequenas quantidades¹².

Também nesta visita, o Irã informou à agência, pela primeira vez, a compra de duas toneladas de urânio de origem chinesa, em 1991¹³. Parte desse material foi convertido em urânio metal¹⁴, que teria pouca utilidade em um programa civil, mas é essencial em um programa nuclear destinado à fabricação de armas nucleares¹⁵. El-Baradei citou em seu relatório seu pedido feito às autoridades iranianas para inspecionar as instalações da companhia Kalaye Electric¹⁶, mencionada pelo NCRI como local onde se localizavam centrífugas nucleares, sob a fachada de uma fábrica de relógios¹⁷. Os iranianos afirmaram que o local foi utilizado na fabricação de alguns componentes para centrífugas nucleares, mas negaram que qualquer atividade de enriquecimento tenha ocorrido naquele sítio. Ainda assim, os inspetores da AIEA insistiram em conhecer o local e retirar amostras para análise de radioatividade, como forma de assegurar que nenhuma atividade de enriquecimento ocorria ali:

“While a centrifuge component production facility is not a nuclear facility required to be declared to the Agency under Iran’s NPT Safeguards Agreement, Iran was requested, in light of its stated policy of transparency, to permit the Agency to visit the workshop and to take environmental samples there to assist the Agency in verifying Iran’s declaration and confirming the absence of undeclared nuclear material and activities. The request was initially declined.”¹⁸

¹¹ CHAUTARD, Sophie. *L’Iran face au monde*. Studyrama perspectives: Paris, 2006

¹² BOWEN, Wyn e KIDD, Joanna. “The Iranian nuclear challenge” in *International Affairs* 80, 2 (2004)

¹³ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran*. 6 June 2003. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf> Acesso em fevereiro de 2009

¹⁴ Idem

¹⁵ DELPECH, Thérèse. *L’Iran et la demission des nations*. Autrement: Paris, 2006

¹⁶ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran*. 6 June 2003. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf> Acesso em fevereiro de 2009

¹⁷ DELPECH, Thérèse. *L’Iran et la demission des nations*. Autrement: Paris, 2006

¹⁸ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran*. 6 June 2003. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf> Acesso em fevereiro de 2009

O argumento iraniano era o de que a coleta de material para análise de radioatividade era uma obrigação outorgada pela assinatura do protocolo adicional 93+2, e portanto, o Irã não era obrigado a autorizá-la, uma vez que o Estado não era signatário deste documento. Posteriormente, entretanto, as autoridades iranianas aceitaram franquear o acesso dos inspetores às instalações da Kalaye Electric, mas somente a partir de março, com acesso limitado e em maio, com acesso integral às instalações. E em nome da transparência, o governo iraniano garantiu que autorizaria a retirada de material para análise de radioatividade, mas somente a partir de junho de 2003¹⁹. Estas constantes prorrogações suscitaram desconfiças nos Estados Unidos, que acusavam o Irã de adiar as visitas com o objetivo de dissimular vestígios que pudessem indicar a existência de um programa nuclear militar²⁰. A única maneira de identificar possíveis atividades nucleares após a eliminação dos vestígios é através da análise de radioatividade. Tal análise, entretanto, é obrigatória para Estados que tenham obrigação perante o protocolo 93+2, o que não era o caso do Irã. Assim, a análise de radioatividade só poderia ser realizada com autorização expressa do governo iraniano.

Concluindo o relatório desta primeira visita de inspetores da AIEA ao Irã desde a revelação da existência de atividade nucleares no Irã, El-Baradei constatou que o Irã violou diversas normas da AIEA, do TNP e do Acordo de salvaguardas firmado entre a agência e o Irã. El-Baradei ressaltou a falta de transparência iraniana no que tange à importação de material físsil, existência de instalações nucleares e local de armazenamento do material físsil e de seu resíduo final (possivelmente urânio, resultado da produção de água pesada). Como solução inicial para este cenário, El-Baradei recomendou que o Irã assinasse o protocolo adicional 93+2, de modo a garantir maior liberdade de acesso para os inspetores da AIEA:

“The Director General has repeatedly encouraged Iran to conclude an Additional Protocol. Without such protocols in force, the Agency’s ability to provide credible assurances regarding the absence of undeclared nuclear activities is limited. (...) In

¹⁹ idem

²⁰ DELPECH, Thérèse. *L'Iran et la demission des nations*. Autrement: Paris, 2006

the view of the Director General, the adherence by Iran to an Additional Protocol would therefore constitute a significant step forward.”²¹

A partir desta visita inicial de inspetores da AIEA ao Irã, o Diretor Geral Mohammed El-Baradei iniciou contatos com autoridades iranianas com o objetivo de convencer os governantes deste Estado a assinarem o protocolo adicional. Este foi o objetivo da visita de El-Baradei a Teerã, em julho, na qual o presidente iraniano, Muhammad Khatami afirmou estar engajado em concluir a assinatura do documento²². Paralelamente ao processo de adesão iraniana ao protocolo adicional, a AIEA se preocupou em ampliar as salvaguardas sobre as instalações nucleares iranianas, de modo a obter acesso a estas mesmo em caso de o Irã não concluir a adesão ao programa 93+2.

El-Baradei afirmou em setembro do mesmo ano que o Irã deveria se mostrar ainda mais proativo e transparente, pois alguns problemas ainda poderiam significar empecilhos na relação com a AIEA: “...*information and access were in some instances slow in coming, piecemeal and reactive, and at times the information provided has been inconsistent with that given previously.*”²³. Ainda neste relatório, apresentado no Conselho de Governadores, El-Baradei insistiu para que o Irã concluísse a assinatura do protocolo adicional com presteza, e ressaltou que as análises realizadas sobre as instalações nucleares iranianas às quais tiveram acesso os inspetores indicavam que as atividades nucleares no Irã teriam sido reiniciadas em meados da década de 1980. Nesta reunião do Conselho de Governadores é revelada ainda a descoberta de dois tipos de urânio altamente enriquecido encontrados por inspetores em Natanz²⁴, desmentindo as declarações iranianas de que não havia qualquer atividade de enriquecimento em curso no Irã. Assim, o relatório indicava que alguns anos após a Revolução Islâmica, de 1979, o Irã retomou secretamente as atividades nucleares, dando continuidade ao projeto

²¹ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran*. 6 June 2003. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-40.pdf> Acesso em fevereiro de 2009

²² Agência Internacional de Energia Atômica. *Chronology of key events*. Disponível em <http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/iran_timeline.shtml#september02> Acesso em fevereiro de 2009

²³ Agência Internacional de Energia Atômica. *IAEA Director General Dr. Mohamed ElBaradei. Introductory Statement to the Board of Governors*, 8 setembro 2003. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2003/ebsp2003n019.html#iran> Acesso em fevereiro de 2009

²⁴ DELPECH, Thérèse. *L'Iran et la demission des nations*. Autrement: Paris, 2006

do Xá, e já havia avançado ao ponto de enriquecer urânio, ao contrário do que havia afirmado o governo iraniano anteriormente.

Na mesma reunião do Conselho de Governadores, o representante dos Estados Unidos, Kenneth Brill ressaltou as contradições encontradas no discurso iraniano. Segundo Brill, a descoberta de urânio enriquecido nas centrífugas de Natanz prova que o Irã mentiu ao afirmar que suas usinas ainda estavam em fase de construção, sem condições de enriquecer urânio²⁵. Com base nestas contradições, o relatório norte-americano propôs que o Conselho de Governadores exortasse o Diretor-Geral a agir de com firmeza no que se refere ao caso iraniano:

“The United States believes the Board must today send a clear message of political backing for the DG [*Director-General*] and Secretariat in their efforts to penetrate the fog of obfuscation, misleading information, and delayed admissions in which Iran continues to envelop its nuclear program.”²⁶

O relatório norte-americano prosseguiu, afirmando que os Estados Unidos não querem politizar o processo da AIEA, mas que já há elementos suficientes para enviar o caso iraniano para o Conselho de Segurança, através do relatório de não-cumprimento, conforme o artigo XII item 7-C do estatuto da AIEA:

“Some have claimed the United States is seeking to "politicize" the IAEA process. Nothing could be further from the truth. What we seek to ensure is that the IAEA meets its responsibilities. (...) the United States believes the facts already established would fully justify an immediate finding of non-compliance by Iran with its safeguards violations.”²⁷

O resultado deste encontro do Conselho de Governadores foi a aprovação da primeira resolução contra o Irã no âmbito da AIEA. Esta resolução estabeleceu um prazo até 31 de outubro de 2003 para que o Irã se adaptasse às normas do regime internacional de não-proliferação, franqueando o acesso ilimitado aos inspetores da agência às suas instalações nucleares, fornecendo informações

²⁵ BRILL, KENNETH C. *Statement by Amb. Kenneth C. Brill, United States of America. 8 September 2003* Disponível em www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/bog092003_statement-usa.pdf Acesso em fevereiro de 2009

²⁶ Idem

²⁷ Ibidem

detalhadas sobre toda a história de suas atividades com material físsil e suspendendo temporariamente o enriquecimento de urânio²⁸.

O período compreendido entre agosto de 2002, momento no qual a AIEA tomou ciência da existência do programa nuclear iraniano, e setembro de 2003, momento de aprovação da resolução pelo Conselho de Governadores, a agência demonstrou imparcialidade no trato do tema. Este intervalo de treze meses demonstrou que a agência, através de seu diretor-geral, iniciara a investigação acerca do tema, na busca por informações que permitissem criar um mapeamento das atividades nucleares do Irã, desde sua origem até aquele momento. Para tal, El-Baradei demonstrou preocupação, como vimos anteriormente, em manter pressões políticas afastadas dos debates da AIEA. A pressão exercida pelos Estados Unidos, através de seu representante, Kenneth Brill, funcionou como um alerta para que o secretariado da agência mantivesse as tratativas em torno do programa nuclear iraniano apenas na esfera técnica.

Durante as investigações, foram constatadas irregularidades por parte do Irã, que não declarara suas atividades nucleares²⁹. Antes de tomar medidas punitivas contra o Irã, entretanto, a agência, através do Conselho de Governadores, optou por estabelecer um prazo, ainda que curto, para que o governo adaptasse o programa nuclear às normas estabelecidas.

A resposta iraniana à resolução aprovada no Conselho de Governadores entretanto, foi negativa. O governo considerou abusiva a requisição para interromper as atividades de enriquecimento, uma vez que a usina de Natanz estava em funcionamento em caráter experimental³⁰. O argumento iraniano foi o de que dessa forma, um dos objetivos do TNP, a busca pelo desarmamento, inviabilizava o outro, a promoção do desenvolvimento através da energia nuclear. O representante iraniano afirmou ainda o comprometimento de seu país com as

²⁸ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted by the Board on 12 September 2003*. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-69.pdf> Acesso em fevereiro de 2009

²⁹ Agência Internacional de Energia Atômica. *IAEA Director General Dr. Mohamed ElBaradei. Introductory Statement to the Board of Governors*, 8 september 2003. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2003/ebsp2003n019.html#iran> Acesso em fevereiro de 2009

³⁰ AGHAZADEH, Reza. *Statement to the Forty-Seventh Regular Session of the General conference of the IAEA*. September 2003. Disponível em <www.iaea.org/About/Policy/GC/GC47/Statements/iran.pdf> Acesso em fevereiro de 2009

normas do TNP e, portanto, com o caráter pacífico do programa nuclear, de uso civil e pacífico³¹.

Assim, os representantes iranianos tocaram em um ponto sensível do regime internacional de não-proliferação. Como vimos em nosso Capítulo 2, o regime se divide entre a atribuição de promover a difusão da tecnologia nuclear para fins pacíficos, e a atribuição de fiscalizar os Estados para que suas atividades nucleares não sejam convertidas na fabricação de armamentos nucleares. Como meio de cumprir a primeira tarefa, o TNP assume que existe um “direito inalienável” dos Estados à obtenção da energia nuclear. Entretanto, tal direito é confrontado, na visão iraniana, pelo cumprimento da segunda atribuição, a de fiscalizar os Estados. Segundo o Irã, há uma contradição nas atribuições da AIEA, que incentiva a obtenção da tecnologia nuclear por todos os Estados, ao passo em que restringe tal obtenção pelo aumento da fiscalização. Assim, o Irã argumenta que tem seu “direito inalienável” à obtenção da tecnologia nuclear civil violado pelo controle exercido pela AIEA sobre suas instalações.

A dificuldade da AIEA em ter conhecimento sobre as atividades nucleares dos Estados tem por efeito o prejuízo à produção de energia nuclear civil, como argumenta o Irã, em prol da manutenção da segurança internacional, pela limitação de armas nucleares. Ainda que as instalações iranianas não tenham sido fiscalizadas de forma completa, ao ponto de haver uma conclusão sobre o caráter de seu programa nuclear, a determinação da AIEA foi a paralisação das atividades, sem que o benefício da dúvida favorecesse o Irã.

Não podemos atrelar a aprovação desta resolução à construção de representações contra o Irã, visto que não foi estabelecida qualquer punição contra o Irã, ainda que este tenha violado as normas do TNP. A resolução foi o caminho possível para lidar com um caso no qual o regime de não-proliferação não foi capaz de acompanhar a evolução do programa nuclear iraniano devido à violação das regras por parte deste Estado e à ausência de mecanismos institucionais da AIEA, que auxiliem na fiscalização de instalações nucleares não-salvaguardadas.

³¹ Idem

4.2

A tentativa europeia

Com as divergências entre o Conselho de Governadores da AIEA, que estabeleceu a suspensão de todas as atividades de enriquecimento de urânio por parte do Irã, sob o argumento de que ainda não se tinha a dimensão exata das atividades nucleares existentes naquele Estado, e o Irã, que se diz injustificado por ser obrigado a interromper atividades nucleares destinadas a fins pacíficos, três Estados europeus se colocam como opções para a busca por soluções. Em outubro de 2003, França, Reino Unido e Alemanha criaram o grupo UE-3, com o objetivo de negociar saídas para o impasse entre a AIEA e o Irã³². Através das negociações empreendidas com os europeus, os negociadores iranianos aceitaram tomar medidas para construir relações de confiança com os demais. Dentre estas medidas, a assinatura do Protocolo Adicional 93+2 e a suspensão voluntária do enriquecimento de urânio por usinas iranianas³³. O Protocolo Adicional só passa a vincular o Estado a partir da internalização das suas normas e deve passar, portanto, pelo legislativo iraniano para entrar em vigor. Entretanto, os europeus conseguiram dos iranianos a promessa de agir, a partir daquele momento, de acordo com o protocolo, oferecendo liberdade de acesso e de fiscalização maior do que aquela conferida pelo acordo de salvaguardas tradicionais, antes mesmo da aprovação do documento, como uma medida de construção de confiança através da transparência³⁴.

A participação europeia nas negociações teve como efeito o abrandamento do tom das negociações e o esvaziamento das pressões norte-americanas por punições contra o Irã. França, Reino Unido e Alemanha foram vistos como negociadores confiáveis e imparciais por ambos os lados: os Estados Unidos acreditavam no comprometimento dos europeus com a missão de impedir a

³² DELPECH, Thérèse. *L'Iran et la demission des nations*. Autrement: Paris, 2006

³³ Agência Internacional de Energia Atômica. *Statement by the Iranian Government and visiting EU Foreign Ministers*. October 2003. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/statement_iran21102003.shtml> Acesso em março de 2009

³⁴ Idem

proliferação de armas nucleares, e o Irã aceitava negociar com atores independentes do governo norte-americano. Com o início destas negociações, os Estados Unidos reduziram suas pressões e aceitaram os europeus como interlocutores confiáveis para lidar com o contencioso iraniano, tornando as soluções diplomáticas mais viáveis. A aceitação iraniana em assinar o protocolo adicional mostra que participação dos Estados europeus foi benéfica para as negociações, ampliando a margem de atuação dos inspetores da AIEA.

Na reunião do Conselho de Governadores, ocorrida novamente em novembro de 2003, o Diretor-Geral apresentou seu relatório destacando as novas descobertas com relação ao programa nuclear iraniano, demonstrando desaprovação quanto à demora do Irã em revelar detalhes sobre suas atividades nucleares. El-Baradei ressaltou a descoberta (seguida da admissão iraniana) de que o desenvolvimento de uma estrutura para o enriquecimento de urânio havia sido iniciado 18 anos antes, e de que nos últimos 12 anos o Irã havia empreendido enriquecimento de urânio, resultando inclusive em pequenas quantidades de plutônio, resíduos naturais do processo de enriquecimento de urânio³⁵. A omissão iraniana em comunicar suas atividades à AIEA ao longo do desenvolvimento da tecnologia nuclear própria foi destacada por El-Baradei como pontos negativos da postura do governo iraniano. Mas o Diretor-Geral se mostrou esperançoso com os resultados das negociações entre iranianos e o grupo UE-3, principalmente por sua capacidade de conferir maior transparência ao Irã, com a assinatura do protocolo adicional, e a promessa de agir de acordo com este documento, mesmo antes de sua aprovação pelo legislativo.

Os resultados das negociações entre o Irã e os Estados europeus levaram o Conselho de Governadores da AIEA a aprovar uma resolução listando os erros cometidos pelo Irã, mas enfatizando também a cooperação recente de Teerã com as inspeções recentes da agência. Esta resolução estabeleceu ainda que todos os mecanismos de salvaguardas ao alcance da agência devem ser utilizados para garantir que não haja novos desentendimentos entre esta e o Irã³⁶. A AIEA

³⁵ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran*. 26 November 2003. Disponível em <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-75.pdf>> Acesso em março de 2009

³⁶ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran: resolution adopted by the Board on 26 November*

demonstrou assim, tanto através de seu diretor-geral, quanto através do Conselho de Governadores, que tinha consciência das falhas iranianas em ocultar seu programa nuclear por quase duas décadas, mas que acreditava nos avanços das negociações e no monitoramento das atividades iranianas através da assinatura do protocolo adicional, em dezembro de 2003. Nesse sentido, a participação europeia teve relevância ao funcionar como lastro de confiança nas negociações.

Os laços de confiança criados através das negociações com os europeus e a assinatura do protocolo adicional foram afrouxados com a revelação, feita em março de 2004, por funcionários da AIEA, de que o Irã deixara de declarar centrífugas de enriquecimento de urânio, e possivelmente, produção de polônio 210, elemento tóxico e com utilização limitada em programas civis, mas que pode ser utilizado como detonador em bombas nucleares³⁷. Esta descoberta evidenciou o fato de o Irã ainda não ter sido transparente nas revelações acerca de seu programa nuclear. A AIEA, que procurava estabelecer “*confidence building measures*”, percebia que ainda não possuía um mapeamento adequado das atividades nucleares do Irã. A descoberta de polônio 210 evidenciou a possibilidade de o Irã possuir atividades nucleares não-declaradas visando à fabricação de armas.

O Irã se defendeu afirmando que as centrífugas descobertas haviam sido construídas recentemente, com a intenção de possibilitar estudos, e não a produção em larga escala de elementos necessários para a construção de armas nucleares³⁸. Amir H. Zamaninia, ministro das relações exteriores do Irã, ressaltou ainda que estas centrífugas estavam à disposição dos inspetores, como prova de que nenhuma atividade proibida havia sido empreendida³⁹.

Com base nestas revelações, o representante norte-americano levantou suspeitas acerca do uso da tecnologia nuclear iraniana, que estaria mais próxima do uso militar do que da produção de energia civil, apesar das alegações de que o

2003. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2003/gov2003-81.pdf> Acesso em março de 2009

³⁷ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran: Resolution adopted by the Board on 13 March 2004*. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-21.pdf> Acesso em março de 2009

³⁸ ZAMANINIA, Amir H. *Statement on the Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran*. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Statements/Misc/2004/zamaninia13032004.html> Acesso em março de 2009

³⁹ Idem

objetivo é exclusivamente pacífico⁴⁰. Observamos, assim, que os representantes norte-americanos aproveitam as tratativas em torno do programa nuclear do Irã para inserir, no âmbito da AIEA, as representações de alteridade construídas sobre o Estado persa. Assim, os Estados Unidos mostram que a agência deve ser rígida com o Irã, e que o Conselho de Segurança pode ser o órgão mais apropriado para lidar com o caso, já que estão envolvidas ameaças à paz e à segurança.

Dessa forma, percebemos que os resultados obtidos pelos europeus nas negociações com o Irã não foram capazes de manter as discussões em torno do programa nuclear iraniano a contento para todos por muito tempo. Em meados de 2004, os iranianos afirmaram ter a intenção de reiniciar o processo de enriquecimento de urânio, visto que as negociações com o UE-3 estavam sendo cumpridas à risca e não haveria mais nada a ser provado quanto ao caráter pacífico de seu programa nuclear⁴¹. Assim, o Irã anunciou que pretendia introduzir 37 toneladas de yellowcake em suas centrífugas, de modo a prosseguir com o enriquecimento de urânio.

A reunião seguinte do Conselho de Governadores, em setembro, foi marcada por pressões contra o Irã, para que este suspendesse novamente o processo de enriquecimento de urânio até que alguma decisão fosse tomada pela AIEA. Na resolução aprovada durante esta reunião, o Conselho de Governadores recomendou a suspensão imediata de toda atividade de enriquecimento e a construção de um reator para produção de água pesada⁴², como forma de suspender as atividades da usina nuclear de Arak, que levanta suspeitas de produzir plutônio de forma residual⁴³. As palavras finais do relatório sugerem que na reunião marcada para novembro de 2004, não está descartado o envio do tema para o Conselho de Segurança da ONU, caso as recomendações do Conselho de Governadores da AIEA não sejam seguidas:

⁴⁰ BRILL, KENNETH C. *Statement on the implementation of safeguards in the Islamic Republic of Iran*. 13 march 2003. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Statements/Misc/2004/brill13032004.html> Acesso em março de 2009

⁴¹ DELPECH, Thérèse. *L'Iran et la demission des nations*. Autrement: Paris, 2006

⁴² Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran: Resolution adopted by the Board on 18 September 2004*, disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-79.pdf> Acesso em março de 2009

⁴³ GÉRÉ, François. *L'Iran et Le nucléaire. Les tourments perses*. Lignes de repères: Paris, 2006

“[The Board of Governors] Decides that at its November session it will decide whether or not further steps are appropriate in relation to: a) Iran’s obligations under its NPT Safeguards Agreement; b) the requests made of Iran, as confidence building measures, by the Board in this and previous resolutions”⁴⁴

A reunião do Conselho de Governadores, ocorrida em novembro constatou o não cumprimento iraniano das determinações expressas na resolução aprovada em setembro, através do enriquecimento de urânio até uma semana antes da reunião: “[The Board notes] with concern that Iran has continued enrichment related activities, (...) in spite of the request made by the Board in September that Iran immediately suspend all such activities”⁴⁵. Ainda assim, o caso não foi enviado para o Conselho de Segurança, como permitiria o estatuto da AIEA⁴⁶, devido às negociações entabuladas entre o Irã e o UE-3. A constatação da violação iraniana das determinações do Conselho de Governadores veio posteriormente ao anúncio de que negociadores europeus e iranianos haviam chegado a um consenso, que estipulava a suspensão das atividades nucleares por parte do Irã por tempo indeterminado, como medida voluntária de construção de confiança⁴⁷. O cumprimento deste acordo, verificado por El-Baradei, arrefeceu os ânimos na reunião, e o caso não foi enviado para o Conselho de Segurança da ONU. Paralelamente, o diretor-geral louvou, em seu relatório, a disposição cooperativa do Irã⁴⁸, ressaltando que todas as medidas necessárias haviam sido tomadas para assegurar que o Irã não continuaria a enriquecer urânio antes da

⁴⁴ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran: Resolution adopted by the Board on 18 September 2004*, disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-79.pdf> Acesso em março de 2009

⁴⁵ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran: Resolution adopted by the Board on 29 november 2004*. Disponível em <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2004/gov2004-90.pdf>> Acesso em março de 2009

⁴⁶ IAEA Statute, article XII 7C: “The Board shall report the non-compliance to all members and to the Security Council and General Assembly of the United Nations.” Disponível em http://www.iaea.org/About/statute_text.html

⁴⁷ Agência Internacional de Energia Atômica. *Communication dated 26 November 2004, received from the Permanent Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom concerning the agreement signed in Paris on 15 November 2004*. Disponível em: <www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/2004/infocirc637.pdf> Acesso em março de 2009

⁴⁸ Agência Internacional de energia Atômica. *Statements of the Director General*, 25 November 2004. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2004/ebsp2004n016.html#iran> Acesso em março de 2009

conclusão de um acordo que assegurasse o caráter pacífico do programa nuclear iraniano⁴⁹.

Esta reunião do Conselho de Governadores demonstrou que a proximidade com os Estados europeus, durante as negociações, conferiu um lastro de confiança para o Irã. A participação do UE-3 em negociações diretas com o Irã, serviu para amenizar as pressões exercidas pelos Estados Unidos, que acusavam o Diretor-Geral e os demais membros do Conselho de Governadores de serem complacentes com o Estado persa. O acordo atingido através destas negociações significou o alívio da pressão exercida por pelos Estados Unidos, que pedia soluções imediatas para o contencioso, através da aplicação de sanções contra o Irã. El-Baradei, seguindo uma visão mais próxima daquela pregada pelos três Estados europeus, advogava a busca por soluções diplomáticas, e dava a entender que parte do contencioso era devido ao isolamento iraniano, gerado pelas sanções aplicadas pelos Estados Unidos: “*You need to address [Iran’s] sense of obligation and its need for technology and economic [benefits]. They have been under sanctions for 20 years*”⁵⁰. Assim, El-Baradei constatava que a solução para o contencioso envolvendo o programa nuclear iraniano não era de responsabilidade única do Irã e da AIEA, e sim de todos os envolvidos, que deveriam buscar soluções de forma conjunta. Segundo ele, a AIEA estava seguindo as regras estabelecidas pelo regime internacional de não proliferação, e através delas avanços haviam sido conseguidos, como a paralisação temporária de toda atividade nuclear no Irã.

Percebemos, no entanto, que o regime internacional de não-proliferação tem deficiências que impedem uma atuação eficaz da AIEA. El-Baradei confirmou que o Irã possuía instalações nucleares e *know-how* suficiente para fabricar armas nucleares no espaço de um ano⁵¹, mas a agência não teve meios para agir de forma antecipada, de modo a evitar a formação desta estrutura propícia à fabricação de armas. Esta pode ser compreendida como uma falha estrutural da AIEA, que não possui meios para acompanhar as atividades dos Estados, o que obriga a agência a lidar com o contencioso iraniano num momento

⁴⁹ Agência Internacional de Energia Atômica. *Statements of the Director General*, 29 November 2004. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2004/ebsp2004n017.html> Acesso em março de 2009

⁵⁰ Agência Internacional de Energia Atômica. *Transcript: Director General’s CNN Interview*. Entrevista em 17 de janeiro de 2005. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Transcripts/2005/cnn17032005.html> Acesso em março de 2009

⁵¹ Idem

no qual sua estrutura nuclear já se encontra desenvolvida, o que dificulta a prevenção contra a fabricação de armas nucleares. O Diretor-Geral citou ainda problemas de ordem política, uma vez que os Estados Unidos demandam ações que impeçam o Irã de possuir armas nucleares, enquanto continuam fabricando novas armas com sua tecnologia nuclear: “...you can’t tell everyone ‘don’t touch nuclear weapons’ while continuing to build them”⁵². A possibilidade dada pelo TNP para que alguns Estados permanecessem com suas armas nucleares, proibindo os demais de obtê-las, gera uma atuação contraditória da agência, que deve fiscalizar de forma diferente os Estados. Assim, as falhas estruturais e políticas do regime internacional de não-proliferação impedem que suas regras sejam aplicadas de forma eficaz e coerente.

As negociações entre europeus e iranianos adentraram 2005 com dois temas específicos sendo atrelados à questão nuclear: segurança e economia⁵³. No que diz respeito à segurança, os europeus ofereciam a garantia de integridade do território iraniano, em troca da suspensão de suas atividades nucleares, mas esta tentativa se mostrou falha devido à hostilidade demonstrada pelos Estados Unidos com relação ao Irã. O governo norte-americano não aceitou iniciar negociações nestes termos, por ter como política a manutenção da possibilidade de atacar o Irã caso necessário. Ainda no que se refere à segurança, o Irã propôs a criação de uma zona livre de armas de destruição em massa no Oriente Médio⁵⁴, mas este tema envolveria outros Estados da região, incluindo Israel e sua política da opacidade nuclear, que mantém este Estado em silêncio no que se refere ao seu poderio nuclear⁵⁵. Neste aspecto, tanto Estados Unidos quanto Israel se mostraram contrários às negociações, por acreditarem que o Irã pode desenvolver armas nucleares secretamente. Assim, as negociações envolvendo o tema da segurança não avançaram de forma significativa a ponto de solucionar o contencioso em questão.

Nas negociações envolvendo o tema da economia, os europeus ofereceram a possibilidade de venda de aeronaves e transferência de tecnologia aeronáutica para o Irã, mas os Estados Unidos se opuseram, argumentando que boa parte da

⁵² Ibidem

⁵³ GÉRÉ, François. *L'Iran et Le nucléaire. Les tourments perses*. Lignes de repères: Paris, 2006

⁵⁴ Idem

⁵⁵ COHEN, Avner. *Israel and the bomb*. Columbia: New York, 1998

tecnologia oferecida é norte-americana e dependeria de seu consentimento para ser cedida. Dessa forma, esta proposta perdeu importância por não haver garantias de que poderia ser cumprida, pela resistência norte-americana em fazer concessões ao Irã. A outra proposta envolvida no tema da economia estabelecia a possibilidade de ingresso do Irã na Organização Mundial de Comércio (OMC), ainda que os negociadores iranianos tenham considerado a proposta insatisfatória e pouco persuasiva⁵⁶.

A falta de instrumentos da AIEA para conduzir as negociações e chegar a uma solução para o caso iraniano fez com que as esperanças de solução para o caso iraniano se concentrassem nos debates com os Estados europeus. França, Reino Unido e Alemanha, entretanto, não possuíam autonomia para negociar com o Irã, sobretudo devido à ligação destes com os Estados Unidos, que se recusavam a participar de negociações diretas com o Irã e limitava as possibilidades de concessão almejadas pelos europeus. A AIEA, por sua vez, não se mostrava como um ator capaz de alterar o rumo dos debates, por não possuir mecanismos propícios para assumir uma postura decisiva com relação ao caso iraniano. A implementação de salvaguardas sobre as instalações nucleares iranianas e a garantia oferecida pelo governo deste Estado de que haveria transparência em suas atividades, temporariamente suspensas, significaram o cumprimento das possibilidades de ação da agência, que aguardava o desfecho das negociações entre o Irã e o UE-3.

A falta de concessões por parte dos iranianos, que permaneciam afirmando o caráter pacífico do seu programa nuclear, e as dificuldades européias em fazer concessões, por sua proximidade política com os Estados Unidos, tornaram as negociações morosas e infrutíferas. O anúncio iraniano de que seu programa nuclear seria reativado marcou o fracasso das negociações com o UE-3, como veremos na próxima sessão.

⁵⁶ GÉRÉ, François. *L'Iran et Le nucléaire. Les tourments perses*. Lignes de repères: Paris, 2006

4.3

A retomada das atividades nucleares iranianas

O impasse nas negociações entre europeus e iranianos levou a um cenário de imobilismo nas negociações. Enquanto os europeus insistiam na continuidade da suspensão das atividades nucleares iranianas, o Irã insistia que o desenvolvimento da tecnologia nuclear era um direito inalienável do qual o Irã estava sendo privado. Em maio de 2005, portanto, o Irã anunciou que tinha a intenção de retomar suas atividades nucleares, por crer que as negociações, morosas em demasia, prejudicavam unicamente ao Irã⁵⁷. Os europeus fizeram uma última tentativa, pedindo um prazo de três meses de retardo até a retomada das atividades nucleares, para que uma proposta final fosse formulada e apresentada ao Irã. Nesta proposta, os europeus buscariam fazer as maiores concessões possíveis, apesar de garantirem que não estaria incluída a possibilidade de o Irã retomar suas atividades de enriquecimento de urânio. Os negociadores iranianos, entretanto, afirmaram que a retomada das atividades nucleares – incluindo o enriquecimento de urânio – era um processo “irreversível”⁵⁸.

Confirmando o objetivo iraniano de reativar suas atividades nucleares, El-Baradei divulgou, em agosto de 2005, um documento enviado à AIEA pelos representantes iranianos, no qual o Irã afirmava ter cumprido todas as exigências européias e da própria AIEA, como a suspensão de toda atividade nuclear, que já chegava a vinte meses, sem receber contrapartidas à altura⁵⁹. Assim, considerando que o direito ao desenvolvimento da energia nuclear é um direito inalienável, garantido pelo TNP, o Irã comunicou sua decisão de retomar as atividades nucleares na usina de Esfahan:

“After such long period of negotiations and so much that Iran has done to restore confidence and the flexibility that it has shown, there is no pretext for any further delay in the implementation of the first phase of Iran's proposal, (...) at Esfahan, which is free from any past alleged failures, and is virtually proliferation free. With additional proposed arrangements, it should leave no excuse for anyone.”⁶⁰

⁵⁷ DELPECH, Thérèse. *L'Iran et la demission des nations*. Autrement: Paris, 2006

⁵⁸ idem

⁵⁹ Agência Internacional de Energia Atômica. *Communication dated 1 August 2005 received from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency*. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc648.pdf> Acesso em março de 2009

⁶⁰ Idem

Sem demora, França, Reino Unido e Alemanha emitiram uma nota condenando a decisão iraniana, alegando que esta contrariava tanto o acordo existente entre os europeus do UE-3 e o Irã, que garantiu a suspensão das atividades nucleares, quanto a determinação do Conselho de Governadores, de novembro de 2004. Afirmando temer pelo rompimento do diálogo, França, Reino Unido e Alemanha argumentaram que, conforme prometido em maio, uma proposta seria apresentada ao Irã em 7 de agosto, uma semana após a divulgação da decisão iraniana⁶¹. Os europeus demandaram ao diretor-geral que fosse convocada uma reunião extraordinária do Conselho de Governadores, com o objetivo de analisar possíveis saídas para a crise instaurada pela decisão iraniana. Adicionando mais tensão ao debate sobre o tema, El-Baradei divulgou, dias antes da reunião convocada pelos europeus, que o Irã rompeu os lacres instalados pela agência nas instalações nucleares de Esfahan⁶². O Irã, já sob a presidência do conservador Mahmoud Ahmadinejad, mostrava que não pretendia mais permanecer na mesa de negociações enquanto mantinha seus avanços na tecnologia nuclear paralisados. O Irã afirmava ter a intenção de manter as negociações, como mostrou mantendo as salvaguardas impostas pela AIEA sobre as instalações de Esfahan, mas não permaneceria privado dos experimentos nucleares, que lhe são garantidos pelo TNP⁶³.

A reunião do Conselho de Governadores ocorrida na sequência dos fatos citados acima resultou na conformação de uma resolução que demandou o retorno do Irã à paralisação das atividades nucleares e a elaboração de um relatório completo sobre as atividades iranianas ao diretor-geral, a ser apresentado em setembro⁶⁴. O relatório elaborado por El-Baradei confirmou que o Irã havia

⁶¹ Agência Internacional de Energia Atômica. *Communication dated 2 August 2005 received from the Permanent Missions of France, Germany and the United Kingdom to the agency*. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc649.pdf> Acesso em março de 2009

⁶² Agência Internacional de Energia Atômica. *Press releases: IAEA Confirms Iran Lifted Seals at Uranium Conversion Facility*. 10 august 2005. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/PressReleases/2005/prn200510.html> Acesso em março de 2009

⁶³ Agência Internacional de Energia Atômica. *Communication dated 1 August 2005 received from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency*. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc648.pdf> Acesso em março de 2009

⁶⁴ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran and related Board resolutions*. Resolution adopted on 11 August 2005. Disponível em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-64.pdf> Acesso em março de 2009

retomado as atividades nucleares, mas assegurou que todas as atividades estavam sob a vigilância da AIEA: *“Iran has since 8 August been conducting conversion activities at the Isfahan Uranium Conversion Facility, under Agency verification. Other aspects of Iran’s suspension remain intact.”*⁶⁵ Assim, apesar de o Irã ter retomado suas atividades nucleares, era difícil provar que houvessem atividades ilegais ocorrendo no país, devido ao fato de a AIEA ter salvaguardado todas as instalações nucleares conhecidas, incluindo a de Esfahan. Além disso, a suspensão das atividades nucleares iranianas, que se entenderam por mais de uma ano e meio, foi uma tentativa de criação de confiança e foi uma decisão tomada de forma voluntária pelo governo iraniano, apesar de ter seguido uma recomendação do Conselho de Governadores e um pedido do UE-3.

O discurso político adotado pelo presidente Ahmadinejad, preocupado em reafirmar a soberania iraniana e sua intenção de retomar as atividades nucleares de forma mais ampla, por se tratar de um direito nacional, gerou tensões entre os Estados envolvidos com o contencioso nuclear iraniano. As afirmações de que Israel deveria “ser riscado do mapa”⁶⁶ e a convocação de conferências para a discussão do “mundo sem o sionismo”, atrelados às desconfianças de que o país intencionava à fabricação de armas nucleares, geraram preocupações sobre a possibilidade de o Irã se constituir como uma ameaça à estabilidade regional. A partir do início do governo de Ahmadinejad, portanto, os europeus mudaram sua posição e passaram a cogitar a possibilidade de enviar o dossiê iraniano para a apreciação do Conselho de Segurança da ONU. Assim, o caso saíria da esfera técnica, na qual o Irã se mostrava ao abrigo de qualquer acusação, por ter aceitado as salvaguardas da AIEA, apesar dos erros cometidos ao esconder suas instalações nucleares até 2002, e iria para a esfera política.

A insistência iraniana em retomar suas atividades nucleares, entretanto, tornava as negociações tensas e dificultava a conclusão de um acordo que agradasse aos negociadores europeus. Antes que o envio da questão para o

⁶⁵ Agência Internacional de Energia Atômica. *Introductory Statement to the Board of Governors by IAEA Director General Dr. Mohamed ElBaradei*, 19 September 2005. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2005/ebsp2005n009.html#iran> Acesso em março de 2009

⁶⁶ FOLHA DE SÃO PAULO. *Israel deve ‘ser apagado do mapa’, diz líder do Irã*. 27/10/2005. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2710200503.htm>> Acesso em março de 2009

Conselho de Segurança fosse concretizado, a Rússia formulou uma proposta, em dezembro de 2005, na qual se oferecia para fazer o enriquecimento de urânio em seu território, para então cedê-lo ao Irã. Esta cooperação daria garantias de que o Irã não utilizava o plutônio resultante do enriquecimento de urânio para a fabricação de armas, e que o combustível nuclear utilizado seria controlado pela Rússia. As sobras do combustível nuclear deveriam ser devolvidos pelo Irã à Rússia, para garantir um destino final distante da fabricação de armas nucleares iranianas⁶⁷. Esta proposta adiou o envio da questão para o Conselho de Segurança, devido à expectativa do Conselho de Governadores de que o Irã pudesse aceitá-la. O governo iraniano, entretanto, negou a proposta, afirmando que só aceitaria negociar caso fosse garantido o direito iraniano a realizar todo o ciclo do combustível nuclear, de forma autônoma. Assim, o Irã reafirmava seu “direito inalienável”, decorrente do TNP, e impossibilitava acordos com os demais Estados negociadores, que buscavam maneiras de garantir que o Irã não fosse autônomo em sua tecnologia nuclear, pelo risco de utilização desta tecnologia na fabricação de armas.

Não obstante as tensões já presentes nas negociações, devido à resistência do governo de Ahmadinejad em fazer concessões, o Irã comunicou à AIEA, em janeiro de 2006, sua intenção de reativar seu setor de pesquisa e desenvolvimento (R&D), com o objetivo de aperfeiçoar seus conhecimentos em enriquecimento de urânio: “ *[Iran] decided to resume from 9 January 2006 those R & D on the peaceful nuclear energy programme which has been suspended as part of its expanded voluntary and non-legally binding suspension*”⁶⁸. As pressões exercidas pelos Estados europeus e pelos membros permanentes do Conselho de Segurança⁶⁹ não foram suficientes para demover o Irã de sua intenção de retomar suas atividades nucleares, até que, em fevereiro, a questão foi enviada para o Conselho de Segurança⁷⁰.

⁶⁷ DELPECH, Thérèse. *L'Iran et la démission des nations*. Autrement: Paris, 2006

⁶⁸ Agência Internacional de Energia Atômica. *IAEA Press Release 2006/01: Iran To Resume Suspended Nuclear Research and Development*, 3 January 2006. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/PressReleases/2006/prn200601.html> Acesso em março de 2009

⁶⁹ Agência Internacional de Energia Atômica. *Foreign Ministers Issue Statement on Iran*. 31 January 2006, disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/News/2006/e3_eu_iranstatement.html> Acesso em março de 2009

⁷⁰ Agência Internacional de Energia Atômica. *Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran: Resolution adopted on 4 February 2006*, Disponível

A principal justificativa apresentada pelo Conselho de Governadores, na resolução que marcou o envio do contencioso envolvendo o programa nuclear iraniano para o Conselho de Segurança, foi a impossibilidade de atestar a natureza do programa nuclear iraniano. Após mais de três anos de inspeções nas instalações nucleares iranianas, a AIEA, através de seu diretor-geral, ainda não se considerava capaz de afirmar com precisão se o Irã utilizaria a energia nuclear para fins civis, como afirmavam seus governantes, ou se havia risco de construção de armas nucleares: *“after nearly three years of intensive verification activity, the Agency is not yet in a position to clarify some important issues relating to Iran's nuclear programme or to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran”*⁷¹.

É importante notar que El-Baradei teceu elogios a algumas atitudes tomadas pelo Irã:

“...Iran continues to facilitate the implementation of the Safeguards Agreement and had, until February 2006, acted on a voluntary basis as if the Additional Protocol were in force. Until February 2006, Iran had also agreed to some transparency measures requested by the Agency, including access to certain military sites.”⁷²

Estas atitudes, segundo o Diretor-Geral, mostrariam que o Irã vem demonstrando avanços no sentido de aceitar as salvaguardas da agência às suas instalações nucleares declaradas. El-Baradei ressalta, entretanto, que há problemas na conduta iraniana em relação às chamadas “transparency measures”, que deveriam ser adotadas pelo Irã de modo a se ter um quadro mais fiel de todo o programa nuclear iraniano, mesmo que tais medidas fossem além das obrigações às quais o Irã está comprometido. Segundo El-Baradei, estas medidas se faziam necessárias para que a agência tivesse conhecimento de todos os passos dados por pelo Irã na seara nuclear antes de 2003, quando os inspetores passaram a ser recebidos por este Estado em suas instalações nucleares. A ausência de medidas

em <www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf> Acesso em março de 2009

⁷¹ Idem

⁷² BBC NEWS. *Nuclear report on Iran: Excerpts*. 28 April 2006. Disponível em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4956882.stm> Acesso em março de 2009

de construção de confiança por parte do Irã impede que o país seja considerado transparente pela agência:

“Additional transparency measures, including access to documentation, dual use equipment and relevant individuals, are (...) still needed for the Agency to be able to verify the scope and nature of Iran's enrichment program, the purpose and use of the dual use equipment and materials purchased by the PHRC [Physics Research Centre], and the alleged studies which could have a military nuclear dimension.”⁷³

A posição da AIEA no caso do regime internacional de não proliferação demonstra que o regime internacional de não-proliferação foi edificado em bases permissivas, de incentivo à obtenção de tecnologia nuclear pelos Estados. Como vimos no Capítulo 2 do presente estudo, o desenho institucional da AIEA não lhe confere poderes de fiscalização aprofundados, ao menos até a década de 1990, com a criação do protocolo adicional. Este documento, entretanto, é opcional, e o Irã ainda não havia ratificado o documento até o fechamento desta pesquisa. Como resultado, temos a demora da agência em detectar as atividades nucleares iranianas, e as dificuldades em conhecer a realidade sobre este programa. A existência de recursos técnicos, como a utilização de satélites para a detecção de instalações nucleares não-declaradas, a utilização de câmeras de filmagem e a ocorrência de inspeções mais constantes e mais aprofundadas sobre os Estados poderiam reduzir a incidência de casos como o iraniano, no qual a inconclusão sobre a natureza do programa obriga ao envio do tema para uma esfera política, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Porém, o número reduzido de inspetores, a falta recursos e as deficiências técnicas⁷⁴ geram dificuldades para a AIEA cumprir sua função de monitoramento das atividades nucleares dos Estados.

Em 31 de julho de 2006, o CSNU apreciou a questão iraniana, fixando o prazo de um mês para que o Irã interrompesse qualquer atividade nuclear, sob o risco de sofrer sanções econômicas e diplomáticas. Por se tratar de um foro político, o representante norte-americano, John Bolton, afirmou que o Irã representava uma ameaça à comunidade internacional, dando continuidade à política norte-americana de atrelar o Irã a perigo e ameaça, ainda que não existissem provas conclusivas para suas afirmações: “*The United States speaker*

⁷³ Idem

⁷⁴ SOKOLSKI, Henry. *Falling Behind: International Scrutiny of the peaceful Atom*. 2008

said that, sadly, Iran had defied the international community by continuing its pursuit of nuclear weapons, and that demanded a strong response from the Council”⁷⁵. A resolução, aprovada por 14 votos contra 1, demandava do Diretor-Geral um relatório informando os membros do Conselho de Segurança sobre a postura iraniana frente à resolução. A informação de que o Irã não havia cessado suas atividades nucleares no prazo estipulado pelo Conselho de Segurança⁷⁶, levou este órgão a aprovar sanções econômicas e diplomáticas contra o Irã, em dezembro de 2006, através da resolução 1737/2006⁷⁷, documento que marcou o início do tratamento político da questão iraniana pelo sistema ONU.

A partir da aprovação desta resolução por parte do Conselho de Segurança, podemos considerar que o tratamento do contencioso iraniano deixou a esfera técnica, na qual vinha sendo tratado até então, e passou para a esfera política. Ainda que a AIEA não tenha deixado de lidar com o tema, o Conselho de Segurança possui um peso diferenciado, por ser o órgão da ONU capaz de tomar decisões vinculantes. Posteriormente, outras sanções foram aprovadas contra o Irã, o que demonstra que o Conselho de Segurança tem analisado o caso com mais frequência desde 2006. Com isso, a dimensão técnica perde espaço para a dimensão política.

⁷⁵ Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Resolution 1696 (2006)*, Disponível em <www.un.org/News/Press/docs//2006/sc8792.doc.htm> Acesso em março de 2009

⁷⁶ Agência Internacional de Energia Atômica. *Statement to the Sixty-First Regular Session of the United Nations General Assembly by IAEA Director General Dr. Mohamed ElBaradei*. 30 October 2006. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2006/ebsp2006n020.html#iran> Acesso em março de 2009

⁷⁷ Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Resolution 1737 (2006)*. Disponível em <www.iaea.org/NewsCenter/Focus/IaeaIran/unsc_res1737-2006.pdf> Acesso em março de 2009

4.4 Conclusão

A aprovação da resolução 1737 pelo Conselho de Segurança significou um envio do tema do programa nuclear iraniano da esfera técnica para a esfera da segurança internacional. A aprovação das sanções econômicas e diplomáticas se encaixou no artigo 41, do capítulo VII da Carta da ONU, que versa sobre “Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”⁷⁸, o que demonstra que o Irã foi considerado um Estado nocivo à paz e segurança internacionais.

A constatação pelo Conselho de Segurança da ONU de que o Irã representa uma ameaça à paz, através da aprovação e uma resolução no Capítulo VII da Carta, nos leva a algumas considerações sobre o contencioso envolvendo o programa nuclear iraniano:

a) A postura do governo iraniano teve influência no envio da questão para o Conselho de Segurança. Apesar de receber elogios por permitir a aplicação de salvaguardas e por receber os inspetores da AIEA, o Irã dificultou a conclusão do contencioso ao manter uma postura de transparência parcial sobre as características de seu programa. Os avanços da tecnologia nuclear conseguidos pelo Irã ao longo dos anos 1980 e 1990 não foram declarados à AIEA, conforme as obrigações instituídas pelo estatuto da agência e pelo TNP, criando dificuldades para se conhecer os detalhes do programa nuclear iraniano. Apesar de o diretor-geral tecer elogios à postura do Irã, devido à cooperação com a agência, El-Baradei ressaltou também a dificuldade em conhecer a totalidade do programa nuclear iraniano por não ter tido acesso a documentos detalhados sobre as atividades anteriores a 2003. Levando em conta que a transferência do contencioso nuclear iraniano para o Conselho de Segurança foi justificado pela falta de informações conclusivas sobre o caráter, civil ou militar, do programa, devemos imputar à postura rígida do Irã no que tange ao fornecimento das informações pedidas pela agência, um dos motivos para a politização do tema.

b) O tratamento do programa nuclear iraniano explicita problemas do regime internacional de não-proliferação, decorrentes do contexto no qual este foi estruturado. Conforme visto no capítulo 2 deste trabalho, a AIEA foi criada com o

⁷⁸ Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. UNIC, Rio de Janeiro:2001

objetivo de promover a transferência de tecnologia nuclear, sem dotar a agência, portanto, de instrumentos que permitissem a fiscalização dos programas nucleares dos Estados, a não ser que estes concordassem em assinar acordos de salvaguardas com a agência. O TNP, criado em 1968, não significou um aumento significativo do poder de inspeção da agência, de modo que a fiscalização ainda depende, em grande medida, da autorização do Estado, o que permite que comportamentos desviantes ocorram, visto que a agência não tem autoridade para inspecionar instalações suspeitas de um Estado. Na década de 1990 foi estruturado o protocolo adicional 93+2, mas este depende da internalização por parte dos estados, o que leva à permanência do quadro tradicional: os Estados serão fiscalizados pela AIEA se permitirem que a agência ingresse em seu território. Estes entraves na fiscalização de instalações nucleares não-declaradas e as dificuldades em detectá-las propiciaram ao Irã tempo suficiente para obter avanços na tecnologia nuclear, ao ponto de o mapeamento das atividades nucleares anteriores a 2003 se tornar uma tarefa difícil para a AIEA. Assim, apesar de a agência afirmar que não há desvio de material nuclear declarado por parte do Irã, não se pode ter certeza sobre a existência de atividades nucleares não-declaradas, iniciadas anteriormente ao início das inspeções, em 2003. A demora na detecção de programas nucleares não-declarados gera dificuldades na identificação das características gerais destes programas.

c) As dificuldades técnicas da AIEA constituem um empecilho adicional na busca por uma conclusão do contencioso nuclear envolvendo a agência e o Irã. A falta de recursos para investimentos em novas tecnologias e o corpo limitado de inspetores impedem que a AIEA trace um perfil exato das características do programa nuclear iraniano. O envio do tema para o Conselho de Segurança ocorreu sem que a agência pudesse constatar a existência de atividades nucleares ilegais e não-declaradas em território iraniano, apesar dos recursos tecnológicos existentes, como imagens por satélite ou análises de radioatividade. A adesão ao protocolo 93+2 estabelece mudanças nos direitos e obrigações dos Estados, que passam a permitir inspeções em instalações não-salvaguardadas, análises de radioatividade e visitas-surpresa de inspetores. O Irã, apesar de ter assinado o protocolo, não o ratificou até o término desta pesquisa, de modo que a AIEA possui uma margem limitada de ações possíveis no Irã. Assim, a decisão da

AIEA de enviar o tema para a esfera política representada pelo Conselho de Segurança foi tomada sem que os quatro anos de tratamento do tema fossem conclusivos sobre o caráter civil ou militar do programa nuclear.

d) As representações construídas pelos denominados “rivais estratégicos” não tiveram efeito direto sobre o secretariado da AIEA em seu tratamento da questão iraniana. O diretor-geral Mohammed El-Baradei se mostrou refratário às pressões, declarando em diferentes oportunidades sua intenção de se manter afastado de qualquer debate político que fosse capaz de alterar o rumo do tratamento da questão iraniana. O envio do tema para o Conselho de Segurança foi feito de maneira tardia, segundo Estados Unidos e Israel, que se manifestaram favoráveis à transferência do tema para Nova Iorque desde 2003.

A partir destes pontos, podemos concluir que a AIEA se manteve na esfera técnica, refratária a discursos políticos que apregoavam a ligação entre o Irã e as representações de ameaça. Entretanto, as deficiências institucionais, como a necessidade de autorização do Estado para a realização de inspeções, e técnicas, com a limitada utilização de recursos tecnológicos, não permitiram que a agência fosse conclusiva quanto ao risco representado pelo programa nuclear iraniano. A limitação dos recursos técnicos da AIEA faz com que a esfera técnica não seja suficiente para lidar com o tema, por não haver a possibilidade de um conhecimento aprofundado e total dos detalhes do programa. Assim, a recorrência à esfera política se torna inevitável, apesar de não ser o *locus* mais propício para a análise de programas nucleares.

Além disso, o Irã assumiu, desde o início das negociações envolvendo seu programa nuclear, uma postura de cooperação parcial: por mais que esclarecesse dúvidas da agência com relação aos passos mais recentes dados em seu programa nuclear, o governo iraniano foi relutante em esclarecer detalhes sobre o desenvolvimento da tecnologia nuclear anteriores a 2003, de modo que havia uma dificuldade maior em analisar o programa nuclear como um todo, pelo risco de haver atividades não-declaradas. Ainda assim, a utilização de recursos tecnológicos seria capaz de detectar atividades nucleares, por mais que estas fossem ocultadas pelo governo iraniano.