

O SUCESSO DAS NEGOCIAÇÕES DO PROGRAMA NUCLEAR IRANIANO

The Success of the Iran Nuclear Deal

*Ricardo Fagundes Leães*¹

Após décadas de tensão, sanções e desconfiança, Irã e Estados Unidos firmaram um amplo acordo com o fito de desanuviar suas relações e pôr um termo às suspeitas sobre o caráter pacífico do programa nuclear iraniano. As negociações, que tiveram início oficialmente em novembro de 2013, deram origem a um acordo-quadro em 2 de abril de 2015 e foram concluídas em 14 de julho de 2015. A condução do acordo se deu por representantes iranianos e por uma junta de diplomatas e políticos do P5 + 1 (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU somados à Alemanha). Com a divulgação dos termos do acordo, já se pode esperar um levantamento progressivo das sanções impostas ao Irã desde a década de 1980 e intensificadas a partir de 2009. Da mesma forma, o programa nuclear do país adquire respaldo internacional, pois fica sujeito a inspeções regulares e irrestritas de especialistas.

A rivalidade irano-americana teve início após a Revolução Islâmica de 1979, quando o Xá Reza Pahlevi foi deposto e substituído por um regime concomitantemente republicano e teocrático. Até então, o Irã era um dos principais aliados dos Estados Unidos na região, tendo amplo acesso a armamentos e investimentos norte-americanos. O novo governo, porém, era crítico da posição que seu país vinha ocupando no sistema internacional, visto como subserviente às veleidades de Washington. Nesse contexto, o condutor do novo Irã era o aiatolá Ruhollah Khomeini, um líder religioso xiita que apregoava uma política externa independente das grandes potências (“nem oeste, nem leste”) e promotora do islamismo ao redor do mundo. Aos Estados Unidos, segundo Khomeini, cabia a pecha de “Grande Satã”, razão pela qual sua ascensão implicava um divisor de águas nas relações entre os países (RAKEL, 2007, p. 186-187).

À emergência da República Islâmica do Irã seguiu-se um período de acirramento de tensões entre Teerã e Washington. Esse cenário se justificava não somente pela retórica agressiva de Khomeini, mas também pelo sequestro de 52 cidadãos norte-americanos, que ficaram presos na embaixada de seu país por 444 dias.² Os iranianos, por seu turno, argumentavam que sua inimizade com respeito aos Estados Unidos se

¹ Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Analista Pesquisador em Relações Internacionais/FEE (ricardofleaes@gmail.com).

² O sequestro foi organizado e executado por estudantes, sem participação oficial do governo. No entanto, é difícil imaginar que essa situação pudesse durar tanto tempo sem um consentimento tácito de Khomeini.

justificava pelos eventos de 1953, quando o premiê iraniano Mohammed Mossadegh foi afastado do poder por um golpe de Estado orquestrado pela CIA. Esse complô, a Operação Ajax, foi organizado por britânicos e norte-americanos e tinha o intuito de reverter as políticas de Mossadegh, que acabara de nacionalizar a Companhia de Petróleo Anglo-Iraniana (AIOC), controlada anteriormente por britânicos. A principal consequência da operação (além de assegurar o fluxo de petróleo para os aliados de Reza Pahlevi no Ocidente) foi a instauração de um regime ditatorial comandado pelo Xá, que se firmava como aliado dos EUA (ABRAHAMIAN, 2008, p. 100-110).

A despeito da animosidade que sempre pautou o relacionamento entre Teerã e Washington desde 1979, é imperativo destacar os momentos em que ao menos um dos lados se mostrou interessado em negociar e distender esse clima, sobretudo após 1989, com a morte de Khomeini.³ Nesse momento, o Irã adotou um regime presidencialista de governo, e o novo líder supremo iraniano (aiatolá Khamenei) determinou que fossem realizadas eleições para escolher o presidente do país. Nesse pleito, sagrou-se vencedor Hashemi Rafsanjani, considerado, então, um pragmático que defendia uma liberalização econômica e uma maior integração internacional, inclusive com os Estados Unidos, através de vários gestos aos presidentes norte-americanos George Bush e Bill Clinton (MOUSAVIAN & SHAHIDSALESS, 2014). Seus esforços, ainda que infrutíferos, foram continuados por seu sucessor, Seyed Khatami, um reformista determinado a levar a cabo transformações políticas no Irã.

Após inúmeras declarações de apoio ao “diálogo de civilizações” e de elogios à sociedade norte-americana, Khatami provou seu reformismo na sequência dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Mais do que criticar os ataques e se solidarizar com suas vítimas, o iraniano ofereceu apoio logístico à coalizão formada pelos Estados Unidos para invadir o Afeganistão e derrotar o Talibã. Em seguida, em 2003, através da embaixada suíça, Khatami enviou um documento endereçado à Casa Branca, visando à normalização das relações irano-americanas. Para tanto, Khatami se comprometia a interromper o suporte iraniano ao Hezbollah e ao Hamas, bem como a contribuir para a pacificação e estabilização do recém-invadido Iraque. Em troca, Teerã exigia o levantamento das sanções que lhe acometiam e o fim do apoio norte-americano a grupos opositores do regime islâmico. Em resposta, todavia, Washington incluiu o Irã no “Eixo do Mal” e desdenhou de sua oferta, repudiando até mesmo o embaixador suíço que a transmitiu (PARSI, 2009).

O fracasso de Khatami foi um baque para os reformistas, que nada tiveram para apresentar para sua base de apoio. Os setores conservadores, por outro lado, cresceram às expensas desse insucesso, pois sempre se mostraram reticentes à possibilidade de negociação com os EUA. A materialização dessa conjuntura deu-se com a vitória de Mahmud Ahmadinejad nas eleições de 2005, na medida em que o vencedor era um crítico tenaz de seu antecessor e da política de abertura. Durante seu mandato, observa-se uma dura retórica iraniana em relação aos Estados Unidos e Israel e uma intransigência em termos de diálogo. Esse cenário se agravava uma vez que o P5 + 1 estabelecia como condição *sine qua non* para as

³ Antes, durante a Guerra Irã-Iraque, os EUA venderam armamentos para o Irã através de Israel, em um escândalo conhecido como “Irã-Contras”, pois o dinheiro iraniano era remetido aos Contras da Nicarágua. Essa iniciativa, contudo, não configurava uma estratégia geral de reaproximação irano-americana.

negociações a suspensão imediata do programa nuclear iraniano, o que era inadmissível em Teerã, cujos líderes salientavam que seu direito ao enriquecimento pacífico de urânio estava consagrado pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).

As suspeitas sobre a natureza não bélica do programa iraniano já haviam se intensificado quando, em 2002, um grupo de dissidentes iranianos revelou a existência de duas unidades de enriquecimento de urânio (Natanz e Arak) que não haviam sido reveladas por Teerã (FRANTZ & COLLINS, 2007). Ademais, a resistência do governo iraniano em ratificar o Protocolo Adicional do TNP⁴ também servia de munição aos seus adversários. Ainda assim, em 2009, com a posse de Barack Obama nos Estados Unidos, abriu-se espaço para mudanças nas negociações. Isso porque, em 2009, Obama tornou-se o primeiro chefe de Estado norte-americano a não exigir o congelamento do programa nuclear como pré-condição para as conversas entre P5 + 1 e o Irã. Desse modo, atendia-se a uma reivindicação histórica dos iranianos: a única pré-condição para as negociações é justamente a ausência de pré-condições.⁵

Malgrado a inédita iniciativa norte-americana, os partícipes não lograram um acordo com os iranianos. De maneira geral, apontam-se duas razões para o fracasso: os EUA insistiam em uma política de duas vias⁶ (o insucesso das negociações seria sempre acompanhado de novas sanções, o que desagradava o Irã) e não foram a Teerã conversar diretamente com Ahmadinejad e Khamenei, uma posição que os iranianos viam como desrespeito. Diante desse cenário, Brasil e Turquia se dispuseram a buscar um entendimento com o Irã e, a despeito de todas as expectativas, tiveram êxito em obter o aval de Ahmadinejad. Não obstante, não interessava a Washington um acordo do qual não havia participado, e o triunfo turco-brasileiro nada mais era do que a lembrança de sua falha. Assim, alegando razões técnicas pouco claras, os EUA argumentaram que a Declaração de Teerã não atendia seus objetivos e que, portanto, novas sanções ao Irã seriam votadas no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Então, apesar da oposição de Brasília e Ancara, as medidas foram aprovadas por ampla maioria no conselho (SILVA & LEÃES, 2014).

Após a Declaração de Teerã, as negociações ficaram em suspenso até 2013, com a eleição de Hassan Rouhani. Aproveitando-se da crise econômica e política, o novo presidente fez uma campanha ressaltando os fracassos de seu antecessor e a necessidade de se contornar as adversidades com uma política externa que viabilizasse o fim das sanções, que vinham deprimindo a economia do país. Em termos práticos, Rouhani conseguiu levar a cabo seu programa porque soube dirimir as fissuras do sistema político iraniano, marcado por suas divisões ideológicas. Rouhani não só foi endossado pelo pragmático Rafsanjani e pelo reformista Khatami, mas também conseguiu arregimentar setores conservadores para seu governo (MILANI, 2013). Sua principal conquista, porém, foi obter o aval do Aiatolá Khamenei para as negociações. O Líder Supremo

⁴ O Protocolo Adicional do TNP permite que a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) realize inspeções em quaisquer instalações nucleares (já declaradas ou não). Sua adesão, porém, não é uma exigência explícita do TNP, como alegado diversas vezes por representantes iranianos.

⁵ O Irã, por se ver como potência regional, sempre se mostrou cioso quanto a pré-condições, sanções e pressões externas, vistas como um ataque à sua soberania.

⁶ *Dual-track*, no original, em inglês.

manifestou sua vontade de mitigar as disputas com os EUA, desde que isso não soasse como subserviência aos ditames de Washington (REUTERS, 2015).

Apesar da relevância de Rouhani para o fechamento do acordo, recorda-se que, antes de sua eleição, em março de 2013, negociações envolvendo representantes iranianos e norte-americanos começaram. Esse movimento foi incentivado pelo sultão Qabos do Omã, que já tentara reaproximar Irã e EUA em 2008, antes da posse de Barack Obama. Essas conversas, cujo caráter era secreto, se desenrolaram no Omã, em uma casa de praia pertencente à família real omani (ROZEN, 2014). Essa iniciativa não se mostra surpreendente, na medida em que o Omã – diferentemente de outros países do Golfo – sempre logrou manter relações cordiais com o Irã, o que se explica pela baixa proporção de xiitas em seu território (o que diminui a margem de manobra de Teerã no país) e pelo receio de que a Arábia Saudita exporte o wahabismo para o Omã⁷. Assim, a monarquia omani se esmerou para colocar um termo ao conflito irano-iraquiano (1980-1988) e para que o Irã reatasse laços diplomáticos com a Arábia Saudita, o Reino Unido e, agora, os Estados Unidos (KATZMAN, 2013).

Uma vez retomadas as negociações, os esforços de Rouhani foram recompensados pela iniciativa de Barack Obama de ligar para seu homólogo iraniano e cumprimentá-lo por sua vitória eleitoral (BBC, 2013). O gesto foi simbolicamente forte, pois foi a primeira conversa direta entre presidentes desde a Revolução Islâmica. Nessas circunstâncias, a atitude de Obama foi interpretada como uma alteração geopolítica, pois, desde 2011, o governo norte-americano anunciara sua intenção de fazer um pivô estratégico em direção à Ásia Pacífico, portanto reduzindo a pressão sobre o Oriente Médio (COHEN & WARD, 2013). Todavia, como Washington visa estabilizar os países da região e assegurar o fluxo de petróleo no Golfo Pérsico, a reaproximação com Teerã seria o cerne de uma nova estratégia, na qual os iranianos teriam um papel mais proeminente em seu entorno geográfico (CERIOLI, 2014).

Em novembro de 2013, então, foram retomadas as negociações entre o P5 + 1 e o Irã, ainda que conversas confidenciais já acontecessem desde março desse ano. O Acordo Preliminar de Genebra assinalou-se por concessões mútuas, pois, como gesto de boa vontade, Teerã concordou em congelar o enriquecimento de urânio acima de 5%, diminuir as atividades em algumas de suas usinas e aumentar as inspeções da AIEA (CNN, 2013). Em troca, houve o arrefecimento de algumas sanções e a garantia de que não haveria novas punições ao Irã. Essas medidas serviriam para dar crédito às negociações, que se realizariam em um ano. No entanto, como os assuntos a serem tratados eram vastos e suscitavam discórdia das duas partes, o acordo foi renovado por mais sete meses, sem possibilidade de nova extensão, para que se chegasse a uma solução geral e definitiva sobre o tema (THE NEW YORK TIMES, 2014).

Um aspecto decisivo e, por vezes, negligenciado para viabilizar o acordo foi a sugestão do Ministro de Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, de introduzir um sistema “passo-a-passo”, através do qual as sanções ao Irã seriam paulatinamente levantadas à medida que o país se mostrasse crível à comunidade internacional. O mérito dessa ideia não se mede somente pelo fato de que ela foi aplicada, mas porque

⁷ Se, por um lado, os omanis não creem em uma expansão da influência iraniana em seu país, dada a reduzida presença de xiitas, há um receio de que a Arábia Saudita consiga aumentar sua margem de atuação através da exportação do wahabismo. Nessas circunstâncias, a presença de um Irã forte é taticamente útil para o sultanato do Omã (KATZMAN, 2013).

Lavrov logrou desatar um nó que, desde sempre, atravancava o avanço das negociações: enquanto os iranianos desejavam uma suspensão imediata das sanções, os norte-americanos queriam mantê-las até que o Irã interrompesse seu programa nuclear. Essa solução de compromisso, então, foi essencial para que as partes pudessem aceitar os termos do acordo, pois permitiu que Teerã e Washington ganhassem e perdessem um pouco (THE MOSCOW TIMES, 2011).

Após um longo e exaustivo período de discussões, as partes sinalizaram que haviam chegado a um acordo-quadro em 31 de março de 2015, mas não divulgaram quaisquer detalhes. Dois dias depois, Obama anunciou o sucesso da empreitada, visto como um novo marco para as relações internacionais do Oriente Médio. A despeito da ausência de detalhes sobre o acordo, logo se soube que haveria um aumento das inspeções da AIEA ao programa nuclear iraniano. Ademais, o Irã reduziria o enriquecimento de urânio em algumas usinas e diminuiria seus estoques já enriquecidos. Em contrapartida, as sanções internacionais ao seu programa seriam levantadas gradativamente, *in tandem* com o avanço da supervisão da AIEA. Após o comunicado, seguiram as conversas entre o Irã e o P5 + 1, a fim de que fossem aparadas todas as arestas envolvendo a questão (JOINT STATEMENT, 2015).

O modelo final do acordo – chamado Plano de Ação Coletiva – foi concretizado em 14 de julho de 2015, quando foram publicados todos os detalhes do acordo⁸. No entanto, ainda pairam dúvidas sobre a implementação do acordo, uma vez que tanto Obama quanto Rouhani enfrentam dificuldades para convencer setores que manifestam descontentamento com o resultado final das negociações. Nos Estados Unidos, o governo tem de assegurar que o Partido Republicano – que tem a maioria no Congresso e no Senado – não tenha condições de derrubar um veto do presidente Obama, ao passo que, no Irã, Rouhani precisa convencer representantes da linha dura do regime – sobretudo o Aiatolá Khamenei – das vantagens de ratificar o acordo. Enquanto isso, Israel e Arábia Saudita, tradicionais aliados dos EUA, têm procurado minar a reaproximação irano-americana, temerosos de que isso implique uma reorientação diplomática maior em favor de Teerã.

Em caso de aprovação do Plano de Ação Coletiva, esperam-se alterações na geopolítica do Oriente Médio, na medida em que um reconhecimento do Irã enquanto potência regional tem a capacidade não apenas de reduzir a margem de manobra de Israel e Arábia Saudita, mas para combater o Estado Islâmico (EI) e estabilizar Iraque e Síria, que há anos se encontram em guerra civil. De fato, podemos observar que Teerã é o maior interessado na luta contra o EI, dada a natureza anti-xiita do grupo. Dessa forma, essa confluência de interesses entre Irã e EUA pode vir a ter efeitos decisivos no Oriente Médio, visto que uma participação definitiva de Teerã na derrota do EI e na estabilização da Síria e do Iraque seria uma prova cabal dos recursos iranianos de poder regional, o que vai de encontro às expectativas de Riad e Tel Aviv, que, por muitos anos, se beneficiaram das tensões entre Teerã e Washington.

⁸ Principais pontos do acordo: a) o estoque iraniano de urânio será reduzido de 10 t para 300 kg; b) o enriquecimento de urânio será limitado ao nível de 3,67%; c) somente 5060 centrífugas terão permissão para enriquecer urânio; d) a usina de Fordow não enriquecerá urânio; e) o Irã assinará o Protocolo Adicional do TNP; f) a AIEA terá irrestrito acesso às instalações nucleares iranianas; f) todas as medidas de restrição serão válidas por quinze anos (JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION, 2015).

REFERÊNCIAS

- ABRAHAMIAN, Ervand. **A History of Modern Iran**. Nova York, Estados Unidos: Cambridge University Press, 2008.
- BBC. Iran Nuclear: **Obama and Rouhani speak by phone**. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24304088>. Acesso em: 13 mar. 2015.
- CERIOLI, Luiza. **Análise das Relações Contemporâneas entre Estados Unidos da América e a República Islâmica do Irã**, 2014.
- CNN. **Obama: Iran nuclear deal limits ability to create nuclear weapons**. Disponível em: <http://www.cnn.com/2013/11/23/world/meast/iran-nuclear-talks-geneva/>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- COHEN, Stephen; WARD, Robert. Asia Pivot: Obama's Ticket out of Middle East? **The Diplomat**. Disponível em: <http://thediplomat.com/2013/08/asia-pivot-obamas-ticket-out-of-middle-east/>. Acesso em: 21 mar. 2015.
- FRANTZ, Douglas; COLLINS, Catherine. **The Nuclear Jihadist: The true story of the man who sold the world's most dangerous secrets...and how we could have stopped him**. New York: Twelve, 2007.
- JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION. **Full Text of the Iran Nuclear Deal**, 2015. Disponível em: <https://assets.documentcloud.org/documents/2165399/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- JOINT STATEMENT. **Joint Statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif**, 2015. Disponível em: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150402_03_en.htm. Acesso em: 22 ago. 2015.
- KATZMAN, Kenneth. **Oman: Reform, Security, and U.S. Policy**. Congressional Research Service: CRS Report for Congress, 2013.
- MILANI, Mohsen. **Rouhani's Foreign Policy: How to Work With Iran's Pragmatic New President**. Foreign Affairs, Conselho de Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/139531/mohsen-milani/rouhanis-foreign-policy>. Acesso em: 18 mar. 2015.
- MOUSAVIAN, Seyed; SHAHIDSALESS. **Iran and the United States: An Insider's View on the Failed Past and the Road to Peace**. New York: Bloomsbury Academic, 2014.
- RAKEL, Eva. **Iranian Foreign Policy since the Iranian Islamic Revolution: 1979-2006**. PGDT, Vol. 6, 2007.
- REUTERS. **Iran's Top Leader Rejects U.S. 'Bullying' in Nuclear Talks**. Disponível em: <http://uk.reuters.com/article/2015/03/21/uk-iran-nuclear-khamenei-idUKKBN0MH0GX20150321>. Acesso em: 25 mar. 2015.

- ROZEN, Laura. **Three Days in March: New Details on How US, Iran Opened Direct Talks**. In: The Back Channel. Disponível em: <<http://backchannel.al-monitor.com/index.php/2014/01/7484/three-days-in-march-new-details-on-the-u-s-iran-backchannel/>>. Acesso em: 24 ago. 2015
- SILVA, André Luiz Reis da; LEÃES, Ricardo. **A Convergência Turco-Brasileira na Declaração de Teerã (2010)**. In: Mural Internacional, Vol. 5 n° 2, 2014.
- THE MOSCOW TIMES. **Lavrov Offers ‘Step-by-step’ Plan on Iran**. Disponível em: <<http://www.themoscowtimes.com/news/article/lavrov-offers-step-by-step-plan-on-iran/440553.html>>. Acesso em: 23 ago. 2015.
- THE NEW YORK TIMES. **U.S. and Allies Extend Iran Nuclear Talks by 7 Months**. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2014/11/25/world/middleeast/iran-nuclear-talks.html?_r=1>. Acesso em: 20 mar. 2015.

*Recebido em 06 de julho de 2015.
Aprovado em 01 de setembro de 2015.*

RESUMO

Após décadas de tensão, sanções, desconfiança e instabilidade, Irã e Estados Unidos lograram, enfim, firmar um amplo acordo com o fito de desanuviar suas relações e pôr um termo às suspeitas internacionais sobre o caráter pacífico do programa nuclear iraniano. As negociações, que tiveram início oficialmente em novembro de 2013, foram concluídas dentro do prazo anteriormente estipulado pelos participantes, 31 de março de 2015. A condução do acordo se deu por representantes iranianos e por uma junta de diplomatas e políticos da União Europeia e do P5 + 1 (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU somados à Alemanha). Embora seus termos ainda não tenham sido legalmente fixados, já se pode esperar um levantamento progressivo das sanções impostas ao Irã desde a década de 1980, intensificadas a partir de 2009. Da mesma forma, o programa nuclear do país adquire maior respaldo internacional, pois fica sujeito a inspeções regulares e irrestritas de especialistas.

Palavras-Chave: Programa Nuclear Iraniano; Estados Unidos; P5 + 1;

ABSTRACT

After decades of tensions, sanctions, mistrust and instability, the governments of Iran and of the United States have finally reached an agreement aiming at thawing their relations and putting an end to international suspects about the Iran's nuclear program. The negotiations, which began formally in November 2013, were concluded within the deadline established by the participating countries (March 31, 2015). The compromise was led by the Iranian representatives as well as by a board of European Union politicians and diplomats and of P5+1 (the five permanent members of the UN Security Council plus Germany). Although the terms of the deal have not been legally fixed, we can expect a progressive lifting of the economic sanctions imposed on Iran since the 1980s and intensified after 2009. Similarly, the Iran's nuclear program gains international backing, as it becomes subject of the most intrusive and unrestricted surveillance of experts.

Key Words: Iran Nuclear Program; United States; P5 + 1;