

## Brasil, Irã e a paz no Oriente Médio

Marcel Fortuna Biato<sup>1</sup>

### *O Acordo de Teerã: uma proposta ingênua?*

A visita do Presidente Lula a Teerã, em maio de 2010, foi um marco na história diplomática brasileira. Como resultado de audacioso esforço negociador, foi possível fazer o aparentemente impossível: levar o Irã a retornar à mesa de negociações com a comunidade internacional em torno de seu programa nuclear. Pelo Acordo de Teerã de 17 de maio, o governo do Presidente Ahmadinejad aceitou fazer concessões rechaçadas meses antes em conversações com os EUA, França e Rússia - o chamado Grupo de Viena. Esse gesto ajuda a afastar suspeitas de que as autoridades em Teerã pudessem estar burlando seus compromissos em matéria de não-proliferação ao desenvolver programa secreto de armas nucleares. O chamado Acordo de Teerã representou um primeiro passo para restaurar o diálogo, afastando a hipótese de um iminente agravamento das tensões na região. Afinal, não faltavam rumores – alimentados por Washington – de que Israel pudesse sentir-se tentado a lançar ataque preventivo contra as instalações nucleares iranianas, com consequências imprevisíveis para a paz regional e a estabilidade internacional.

Explica-se assim a surpresa e frustração que se seguiu ao anúncio pelos EUA - nas horas seguintes à conclusão do Acordo - de que já obtivera apoio junto aos membros permanentes do Conselho de Segurança para a imposição de uma nova – a quarta – rodada de sanções contra o regime dos ayatolás. Na avaliação norte-americana, o êxito dessa estratégia requeria que a comunidade internacional se apresentasse com voz única e uníssona. A adoção no Conselho de Segurança por unanimidade das sanções deixaria claro para Teerã o elevado custo de sua insubordinação. Alguns comentaristas, animados pela fragilização política do governo Ahmadinejad após as contestadas eleições iranianas de 2009, chegaram a sugerir que essa pressão poderia mesmo acelerar uma “mudança de regime” em Teerã. Numa lógica remanescente da Guerra Fria, imaginam que se poderia assim ajudar a insuflar uma iminente revolta popular contra as crescentes dificuldades e privações impostas pelo bloqueio econômico e comercial determinado pelo Conselho de Segurança.

Afinal, perguntam-se muitos críticos de Teerã, haveria motivos para confiar em regime que escondeu seu programa de enriquecimento? Já no Irã, perguntam-se: como negociar com países que buscam por todos os artifícios impedir o Irã de enriquecer urânio e, portanto, desenvolver uma indústria nuclear autônoma? Na verdade, o prioritário é saber como evitar

---

1. Assessoria Especial de Política Externa da Presidência da República.

uma escalada das ameaças recíprocas que a ninguém interessa. Como dar ao Irã – e à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) – uma oportunidade de provar um ao outro que merecem confiança? O acordo que o Brasil, juntamente com a Turquia, patrocinaram não é a solução para o conflito no Oriente Médio, nem mesmo para as desavenças entre o Irã e a AIEA. O objetivo do Acordo de 17 de maio foi tão somente restabelecer as condições para a retomada das negociações. Isto é, moldar um clima de boa fé mínima capaz de evitar que a confrontação e a intimidação sejam a única moeda de troca nessa negociação. As concessões mútuas propostas – o Irã aceitaria transferir para fora de seu território o enriquecimento do urânio e a AIEA concordaria em fazê-lo na Turquia (e não na França ou Rússia como originalmente pretendido) – criará a moldura para ambos os lados fiscalizarem-se mutuamente. Não é garantia de paz, mas assegura o diálogo em torno das verdadeiras questões que condicionam uma duradoura solução para o conflito no Oriente Médio.

Os setores mais conservadores nos EUA e na Europa não hesitaram em insinuar publicamente que a iniciativa de Brasil e Turquia, mesmo se motivada por boa fé, era ingênua. Serviria na prática aos propósitos iranianos de postergar indefinidamente um acerto de contas com a AIEA. Dar-se-ia assim tempo a Teerã para ultimar uma suposta bomba secreta e criar um fato consumado

irreversível no tabuleiro estratégico do Oriente Médio. Brasília e Ancara estariam assim encorajando o Irã a burlar o regime de não-proliferação e fortalecendo a mão dos setores linha-dura dentro da Guarda Revolucionária iraniana.

Essas alegações não se sustentam. O Governo brasileiro tem sido enfático, inclusive durante a visita do Presidente iraniano a Brasília em 2009, em condenar o descumprimento pelo Irã de suas obrigações no âmbito do Tratado de Não-Proliferação (TNP). O Brasil tem consistentemente expressado sua preocupação com a falta de transparência de Teerã em suas tratativas com a AIEA e, mais recentemente, com o anúncio de que estaria agora enriquecendo urânio a 20% (necessário para produzir isótopos para uso médico, mas também mais próximo dos 90% necessários para produzir material fissil para emprego em armas nucleares). O Brasil continuará, no entanto, a defender o direito do Irã de desenvolver energia nuclear para fins pacíficos desde que esclareça as pendências que mantém com a AIEA.

### ***Sanções: a diplomacia da coerção***

Na verdade, o pomo da discórdia reside alhures. O anúncio das sanções referendou a preferência dos EUA por uma política de força e coerção, lastrada no princípio, anunciado pela Secretária de Estado, Hillary Clinton, durante sua visita semanas antes a Brasília, de que o “Irã só negociaria em boa fé se estiver sob pres-

são”. Em que pesem declarações antes e depois do Acordo de Teerã, de que apreciavam o esforço brasileiro-turco e que encorajavam os dois países a continuarem seus bons ofícios, ficava claro que Washington – secundado por outras capitais européias – apostava numa estratégia de constrangimento e isolamento. O Brasil, em contraste, sempre questionou a eficácia de sanções como meio de encorajar diálogo e de construir consenso. Experiências passadas – o exemplo do embargo a Cuba é eloqüente – sugerem que “empurrar o Irã contra a parede”, nas palavras do Presidente Lula, será contraproducente. Isto vale mesmo para as sanções “inteligentes”, ou seja, que supostamente incidem exclusivamente sobre a liderança do regime e seus interesses financeiros. Por questionar a eficácia dessa estratégia, o Brasil votou – pela primeira vez – contra uma resolução do Conselho de Segurança, não se limitando a abster-se como em outras ocasiões. Reforça a convicção de que a atual rodada de sanções será tão ineficaz quanto as anteriores o fato de que russos e chineses se empenharam – com êxito – em “aguar” as medidas aprovadas no Conselho, preservando assim seus interesses comerciais estratégicos no Irã. Certo é que – se alguém vier a sofrer como resultado das restrições – serão os setores mais carentes e vulneráveis da população iraniana.

O verdadeiro risco das sanções é de transformarem-se em uma profecia autocumprida: a necessidade de mostrar resultados gera a tenta-

ção de continuar aumentando as apostas muito além de qualquer expectativa realista de êxito. A política de sanções adotada contra o regime de Saddam Hussein e seu papel decisivo em empurrar as partes rumo à guerra em 2002/2003 oferecem uma lição acautelatória. Vale recordar que em 2002, meses antes, portanto, da invasão norte-americana, relatório das Nações Unidas denunciava a morte anual de 500 mil crianças no Iraque em decorrência do caos criado pelo embargo: má nutrição e falta de medicamentos básicos. A Washington não restava senão opções adversas. Suspender as sanções seria uma derrota política. Intensificá-las implicaria aumentar o desastre humanitário. Não estranha que Washington não tenha resistido à tentação de resolver seu dilema invadindo Bagdá.

### *A experiência brasileira*

Àqueles que argumentam que o Irã está simplesmente ganhando tempo para fazer avançar seu programa militar secreto, vale recordar as ambições nucleares do Brasil no passado. Um acordo bilateral assinado em 1983 sobre monitoramento recíproco de materiais nucleares foi decisivo para esvaziar a rivalidade nuclear com a vizinha Argentina. Não apenas permitiu a vigência do Tratado de Tlatelolco de 1968, que declarava a América Latina uma zona livre de armas nucleares, mas ainda abriu caminho para um projeto ambicioso de integração econômica abarcando toda a América do Sul. A experiência bra-

sileira em matéria de transição política e de superação da tentação das armas nucleares recomenda, sobretudo, perseverança e prudência.

Esta é uma estratégia indispensável quando tratando com uma nação vasta e complexa como o Irã. Imbuído de forte consciência de seu rico passado persa, Teerã cultiva suas legítimas aspirações a contribuir para moldar o destino de uma região onde se entrecroçam as principais placas tectônicas do tabuleiro político planetário. Assim como o Brasil à época, o Irã vê-se hoje impelido por uma lógica perversa que combina desconfiança e suspeita típicas de uma vizinhança imersa em atmosfera de profunda insegurança. Explicam-se assim os excessos retóricos de Teerã, como quando ameaça aniquilar Israel, e a linguagem igualmente agressiva de Tel Aviv sobre um eventual revide nuclear. O Irã está rodeado de potências na maioria hostis e nuclearmente armadas. Isto ajuda a explicar – embora não justifique – a estratégia de guerra assimétrica que leva os ayatolás a manter vínculos com organizações acusadas de atividades terroristas. Também como o Brasil dos anos 70, o Irã é uma sociedade vibrante e dinâmica que tateia rumo à modernidade em meio às contradições da plenitude democrática.

Sob este ponto de vista, o Irã não representa um problema nem uma ameaça. Constitui, sim, componente indispensável de qualquer solução duradoura para as desavenças no Oriente Médio. Na ver-

dade, o Irã e o desafio da paz são inseparáveis. O impasse em que se encontram as negociações sobre a política nuclear de Teerã faz recordar as prolongadas tratativas entre israelenses e palestinos. De que servem esses esforços quando os elementos essenciais de um acordo são sobejamente conhecidos, mas não são postos em prática? Foi com o intuito de contribuir para reorientar processo que claramente perdera seu prumo que o Brasil engajou-se na Cúpula de Annapolis de 2008 sobre o futuro da Palestina. Atendendo a um pedido das autoridades em Ramalá, o Brasil entendeu – e continua a entender – que não se superará a dinâmica viciada desse diálogo sem a participação de atores que tragam à mesa não apenas novas idéias, mas, sobretudo renovada credibilidade.

É com igual espírito que o Brasil aliou-se à Turquia para propor o Acordo de Teerã. O resultado é uma janela de oportunidade para fazer a racionalidade prevalecer. Foi convocada para as próximas semanas uma série de reuniões entre o Irã e o Grupo de Viena para buscar viabilizar os termos do acordo. O Brasil espera que sejam esclarecidas as pendências mútuas, pois não haverá paz no Oriente Médio – ou em qualquer outra parte – se isolarmos alguns países. Foi com essa convicção que, em 2009, o Brasil recebeu a visita de alguns dos principais atores no conflito do Oriente Médio: os Presidentes do Irã, de Israel e da Autoridade Palestina. Em contrapartida, viajou já este



ano a Israel, Jordânia e Palestina. Em todos esses encontros e a todos os interlocutores levou uma mesma mensagem. O engajamento do Brasil no Oriente Médio tem muito pouco a ver com a tradicional política das grandes potências. Afinal, o país é auto-suficiente em petróleo – principal atrativo da região – e não possui interesses ou vulnerabilidades estratégicas lá. Seu envolvimento se explica por força de um sentido de obrigação em ajudar a promover a paz e prosperidade no Oriente Médio. O faz, em parte, por conta do exemplo dos 15 milhões de brasileiros de ascendência judia e árabe. Se aqui vivem em paz, construindo junto o futuro deste país, porque não haveria esses povos irmãos de fazê-lo também em seu lar ancestral? Porque a paz no Oriente Médio parece tão distante? Que devemos dizer às famílias que esperam a gerações por condições de vida dignas e aos jovens que encaram um futuro sem esperanças ou perspectivas? Como pedir-lhes mais paciência quando inúmeras resoluções das Nações Unidas sobre a região permanecem sem execução, ao mesmo tempo em que os contornos de um eventual acordo para a criação de um Estado palestino são amplamente conhecidos?

### ***Rumo à Governança Global***

No entanto, estão em jogo não apenas os direitos e aspirações ao bem-estar de milhões de cidadãos no Oriente Médio. Ninguém pode alegar que a persistência desse conflito não lhes diz respeito,

quando os acontecimentos nessa conflagrada região sabidamente incidem fortemente sobre a estabilidade internacional. Como poderia o Brasil justificar sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas se não se empenhasse pela paz em região sujeita a potencialmente desastrosa crise política com consequências bélicas imprevisíveis.

A persistência do conflito no Oriente Médio, após mais de meio século de esforços negociadores, é simbólico de falência ainda mais profunda e ameaçadora. Não há motivo para complacência ou indiferença. A verdade é que o tempo não está a nosso favor. Mas não apenas no Oriente Médio. A crise financeira de 2008 e a resultante recessão global, em particular, sublinharam algo que já era óbvio há muito: vivemos em meio a novas e crescentes ameaças globais. Elas variam desde o aquecimento climático e a competição por recursos energéticos e alimentícios até o crime transnacional e a violência intra-estatal. Ao mesmo tempo, velhos desafios, como a pobreza de centenas de milhões ao redor do mundo, pandemias e a ameaça de devastação termo-nuclear, continuam a desfiar a consciência internacional.

O pior é que – como no caso das sanções contra o Irã – são os mais pobres que pagam por esses desastinos. No que respeita à mudança climática, trata-se de fenômeno originado fundamentalmente nos países hoje industrializados. A

crise de alimentos em países em desenvolvimento, por sua vez, deriva da elevação especulativa de cotações de commodities agrícolas por investidores internacionais desejosos de proteger-se da desvalorização do dólar norte-americano determinada pela política comercial de Washington. Já a crise financeira resultante da busca de maior rentabilidade por parte de acionistas em nações ricas tocou mais duramente países pobres sem condições de blindar-se contra a recessão global.

Num momento em que somos cada vez mais interdependentes, pareceria lógico que a comunidade internacional desenvolvesse formas de coordenação e tomada de decisões mais inclusivas. No entanto, a despeito de compartilharmos desafios globais comuns, não temos sido capazes de forjar um roteiro para ação conjunta. Como distribuir equanimente esses custos e responsabilidades? Essa é a questão de fundo por trás do debate sobre a governança global. A crescente interdependência em matéria econômica, ambiental e de segurança deveria servir de poderoso estímulo para nações e indivíduos trabalharem de forma mais cooperativa. Isto multiplicaria os benefícios da globalização e, ao mesmo tempo, minoraria suas conhecidas desvantagens. No entanto, não é o que se vê. As mesmas forças e correntes liberadas pela globalização ajudam a exacerbar diferenças sociais e discrepâncias econômicas pré-existent entre nações e no seu interior. Como fazer para que diferen-





ças num mundo interconectado não sirvam de pretexto para os que se consideram mais fortes ou dotados de vantagens comparativas se sintam tentados a impor seus interesses unilateralmente?

Seja no âmbito do G-20 financeiro, dos Bric ou mesmo durante a Cúpula de Copenhague sobre mudanças climáticas, o Brasil tem se empenhado na construção de coligações voltadas para moldar um marco institucional de governança global mais equilibrado, transparente e, portanto, eficaz. Foi com esse mesmo espírito que o Brasil se coordenou com a Turquia no dossiê iraniano. Esses dois países foram motivados não por uma contestação pueril, um ativismo primário voltado para obstruir as ambições das tradicionais potências na região. Pelo contrário, a Turquia é membro da Otan, aliado estratégico dos EUA e aspirante a membro da União Européia. Motivou-a – assim como ao Brasil – a percepção de que era chegada a hora de atuar mais incisiva e diretamente no encaminhamento da paz mundial. Àqueles que argumentam que o Brasil deveria concentrar esforços nos conflitos na sua própria vizinhança, ao invés de preocupar-se com o distante Oriente Médio, a resposta é simples: é o que já se está fazendo com a iniciativa da criação da Unasul e a mediação brasileira em vários diferendos sul-americanos.

### ***Receita da paz: um Oriente Médio desnuclearizado***

O Brasil está convencido de que o principal desafio no Oriente Médio não é interromper o pro-

grama nuclear iraniano a qualquer preço. Afinal, o país tem o direito, consagrado no TNP, de desenvolver a energia nuclear para fins pacíficos. É legítima, por certo, a preocupação dos EUA e de outros em coibir a proliferação de artefatos nucleares. Isto não será alcançado, no entanto, tentando constranger o Irã a dismantelar seu programa atômico. A preocupante proliferação que se vê mundialmente – a começar por Índia, Paquistão e Coréia do Norte – não resulta da fragilidade do regime de não-proliferação. A saída não está fundamentalmente em intensificar os mecanismos de controle e inibição do emprego de uma tecnologia de uso dual. Está sim em criar as condições de segurança e confiança regional que afastem a tentação de adquirir instrumentos de dissuasão nucleares.

Este claramente é o caso do Oriente Médio. Não parece realista esperar que o Irã abra mão do poder dissuasório enquanto Israel detiver uma capacidade nuclear. Essa realidade foi reconhecida pelos EUA ao tabularem, em edição anterior da Conferência de Revisão do TNP, proposta para desnuclearizar o Oriente Médio. Essa iniciativa continua sobre a mesa. Estariam os atores regionais dispostos a aderir incondicionalmente a um acordo de desnuclearização regional abrangente, sem que cada um busque assegurar para si uma posição de vantagem estratégica? O Brasil está convencido de que o Acordo de Teerã pode ser passo decisivo nessa direção.

Em 1996, ainda sob o impacto do brutal assassinato do Primeiro-Ministro Itzak Rabin, o hoje

Presidente de Israel, Shimon Perez, recordou a necessidade de aceitar sacrifícios para alcançar uma paz duradoura. Disse na ocasião: “A guerra tem um alto custo. A paz também. Mas se quisermos legar à próxima geração um mundo sem guerras, nossa geração deve passar pelas agonias da paz e das decisões cruciais”. Este é o espírito que o Brasil espera prevalecerá nas tratativas previstas para as próximas semanas com respeito ao Acordo de Teerã. Embora não façam parte do Grupo de Viena, Brasil e Turquia continuarão dispostos a colaborar. Esperam assim contribuir para fazer avançar o diálogo abrangente em curso entre os P-5 mais a Alemanha e o Irã em torno de uma agenda ampla de paz.

No âmbito dessas negociações, o Irã vem demonstrando disposição em flexibilizar suas posições, sobretudo a insistência em preservar o direito de enriquecer urânio a 20%. Alguns provavelmente interpretarão esse gesto como sinal de fraqueza; prova, portanto, de que as recém-aprovadas sanções começam a ter o efeito desejado. Na visão brasileira, ao contrário, o gesto de Teerã sinaliza que a busca do diálogo nunca deve ser abandonada.