



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Declaração de Teerã: a iniciativa turco-brasileira
para a questão nuclear iraniana**

Maria Clara Guerra Gomes Pereira Macedo

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais
pela Universidade de Brasília

Orientador: Professor Doutor Antônio Carlos Moraes Lessa

Brasília

2014

RESUMO

A iniciativa turco-brasileira para a questão nuclear iraniana resultou na Declaração de Teerã, concluída oito meses após o fracasso de uma negociação semelhante entre o país persa e as potências ocidentais. O Brasil e a Turquia aproveitaram o vácuo de poder em assuntos internacionais para projetarem-se como atores globais, porém as potências internacionais prontamente rejeitaram a solução encontrada pelos países emergentes. Ainda que não se possa avaliar a efetividade da Declaração de Teerã, porquanto nunca foi utilizada, ela foi considerada um sucesso diplomático pelos negociadores. O presente artigo tem por objetivo analisar criticamente o episódio, por meio de seus precedentes, sua negociação e seu desfecho.

PALAVRAS CHAVE: Declaração de Teerã, programa nuclear iraniano; Brasil; Turquia; Irã; potências ocidentais.

ABSTRACT

The Brazil/Turkey initiative toward the Iranian nuclear issue resulted in the Tehran Declaration, which was brokered eight months after a similar negotiation between Iran and Western powers floundered. Brazil and Turkey seized the opportunity to fill the power vacuum in international affairs in order to project themselves as global players; however, international powers readily dismissed the solution found by these emerging countries. Although the effectiveness of the Tehran Declaration cannot be assessed for it was never used, it was considered a diplomatic success by its negotiators. This article aims at critically analyzing the episode, through its predecessors, negotiation and outcome.

KEY WORDS: Tehran Declaration; Iran's nuclear programme , Brazil, Turkey, Iran, Western powers.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 MARCOS TEÓRICOS	3
2 DECLARAÇÃO CONJUNTA DE IRÃ, TURQUIA E BRASIL	11
3 A NEGOCIAÇÃO	17
3.1 OS NEGOCIADORES	18
3.2 O DESFECHO	19
CONCLUSÃO	21
REFERÊNCIAS	24

INTRODUÇÃO

A questão nuclear iraniana tornou-se um problema inconveniente para o Ocidente no final da primeira década do século XXI. As repetidas rodadas de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) contra a República Islâmica do Irã não surtiram o efeito esperado de interromper o enriquecimento de urânio daquele país. Em 2009, a negociação de uma solução pacífica fracassou devido à desconfiança mútua entre as duas partes. A via diplomática parecia estar esgotada, mas as potências do Ocidente não estavam preparadas para arcar com um conflito armado, principalmente por causa da grave crise econômica mundial em que se encontravam e da relutância de seus cidadãos, cuja maioria se posicionou contrária ao envio de tropas ao Oriente Médio após as delongadas experiências no Iraque e no Afeganistão no começo daquela década.

Uma alternativa para a crise seria tentar uma nova negociação conduzida por atores aliados do Ocidente que gozassem de confiança e respeito do Irã. Surgiu, então, o pedido dos Estados Unidos (EUA) para que o Brasil e a Turquia tentassem mediar um acordo. Os dois países prontamente atenderam ao pedido da Casa Branca, pois, além de serem contrários ao caráter discriminatório com que o programa nuclear iraniano era tratado, ambos ganhariam poder e prestígio internacional com o sucesso da iniciativa. O Brasil, em particular, que buscava protagonismo nas relações internacionais naquele momento, quis aproveitar o vácuo de poder nos assuntos do Oriente Médio decorrente da crise de legitimidade das potências para ser visto como um ator global.

A Declaração Conjunta de Irã, Turquia e Brasil, de 17 de maio de 2010, mais conhecida como Declaração de Teerã, foi negociada com relativa rapidez e facilidade. Os negociadores esperavam que o acordo traria uma certa distensão entre as potências mundiais e o país persa, os quais estavam em uma escalada de atrito há mais de trinta anos. Esperava-se, também, o reconhecimento de suas capacidades

negociadoras e da contribuição feita para a segurança internacional. Para a surpresa de ambos países, contudo, a Declaração de Teerã foi rejeitada pela maioria da comunidade internacional. Uma nova rodada de sanções do CSNU se seguiu.

Não se sabe ao certo o desfecho que os EUA esperavam para a iniciativa turco-brasileira. Permanece a dúvida se a Casa Branca queria realmente uma solução, mas sucumbiu a grupos de pressão, ou se estava apostando no fracasso das negociações para justificar mais uma rodada de sanções contra o país persa.

No Brasil, o episódio é considerado um dos mais polêmicos da política externa brasileira durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Apesar da Declaração de Teerã não ter sido utilizada e, portanto, não se pode se aferir seu sucesso ou fracasso, ela foi considerada uma vitória diplomática pelo governo.

1. MARCOS TEÓRICOS

A visão turco-brasileira sobre a questão nuclear iraniana era bastante divergente daquela das potências nucleares ocidentais em 2010. Enquanto o primeiro grupo defendia o direito de o país persa desenvolver um programa nuclear para fins civis e era contrário a novas sanções do CSNU, o segundo grupo entendia que o enriquecimento do urânio pelo Irã consistia numa ameaça iminente à segurança internacional. Essas percepções contrastantes aliadas ao poder dos atores na comunidade internacional determinaram a forma que cada um deles conduziu sua política exterior à época. Do ponto de vista das Relações Internacionais, seria inviável enquadrar as motivações e os comportamentos dos Estados, assim como o desfecho da Declaração de Teerã, em apenas uma das correntes teóricas existentes, por isso o episódio será analisado criticamente por meio do confronto dos conceitos apresentados pelas perspectivas do realismo e do liberalismo.

A corrente realista consegue explicar, em grande medida, as motivações e os comportamentos dos Estados que resultaram, por um lado, no impasse das negociações entre o Irã e o Ocidente em 2009 e, por outro, na conclusão de um acordo que continha, essencialmente, os mesmos termos, entre o país persa, a Turquia e o Brasil no ano seguinte. Segundo Nogueira e Messari (2005, p. 26), o conceito definidor do pensamento realista é a anarquia do sistema internacional que causa a permanente desconfiança e luta de poder entre Estados para garantir sua própria sobrevivência, uma vez que não há uma autoridade supraestatal com dentes capaz de promover a estabilidade e a segurança dos Estados.

A desconfiança mútua entre o Irã e o Ocidente remonta, pelo menos, à Revolução Islâmica, em 1979, na qual mulçumanos xiitas contrários ao processo de ocidentalização e da condição econômica precária do país derrubaram a monarquia pró-ocidental do xá Reza Pahlevi, uma das principais aliadas dos EUA no Oriente Médio, e a substituíram por uma república teocrática sob o comando do aiatolá

Ruhollah Khomeini (KATOUZIAN, 2010). A tensão foi agravada, mais recentemente, pelas frequentes ameaças do então presidente persa Mahmoud Ahmadinejad à Israel, principal aliado do Ocidente na região, e pela violação dos termos do Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), do qual o Irã é signatário. A natureza incerta do programa nuclear iraniano intensificou o atrito entre as duas partes e remete ao Dilema da Segurança de Herz (*apud* NOGUEIRA E MESSARI, 2005, p.36), no qual um Estado é percebido como uma ameaça aos demais quando tenta garantir sua própria segurança. A mera possibilidade de o Irã, inimigo declarado do Ocidente e de Israel, tornar-se uma potência nuclear foi percebida como um perigo real a ser enfrentado.

O país persa também encontra-se isolado politicamente de quase a totalidade dos países mulçumanos da região (BARZEGAR, 2010). Desde a Revolução Iraniana, as monarquias do Golfo Pérsico, preocupadas com sua sobrevivência, receiam a influência política e ideológica do Irã em países como Arábia Saudita, Iêmem e Bahrein que são governados por sunitas, embora tenha uma população composta, majoritariamente, de xiitas. Segundo Haji-Yousefi (2009), essa ameaça ganhou tamanha força que o rei Abdullah da Jordânia cunhou o termo Crescente Xiita para se referir a suposta tentativa iraniana de mobilizar as massas xiitas em vários países da região.

A identificação de uma ameaça comum levou as monarquias do Golfo a se aproximarem do Ocidente contra o Irã na clássica balança de poder. Em 1981, criou-se uma organização de integração econômica e militar, o Conselho de Cooperação do Golfo, que se posicionou do lado americano contra o Irã na guerra com seu vizinho Iraque naquela década e, recentemente, as monarquias do Golfo aliaram-se aos P5+1 (membros permanentes do CSNU e a Alemanha) na questão nuclear iraniana.

Cada vez mais isolado, o Irã poderia fazer uso da diplomacia ou da guerra para garantir sua sobrevivência, uma vez que ambos são duas faces da mesma moeda e

têm o objetivo de defender o interesse nacional de acordo com Aron e Mearsheimer (*apud* NOGUEIRA E MESSARI, 2005, p.53). Como o Irã encontra-se isolado e não tem credenciais coercitivas para enfrentar seus opositores em um conflito armado, o Estado optou pela solução pacífica da controvérsia. A primeira tentativa do país persa com a diplomacia fracassou, porquanto a desconfiança generalizada entre o Irã e o Ocidente impediu que cada parte confiasse que a outra iria cumprir os termos pactuados. Esse impasse diplomático era previsível para os realistas, pois, segundo Aron (*ibidem*, p.40), a paz negociada é quase impossível de se atingir quando o conflito entre Estados é causado por ideias ou glórias. A cisão do Irã com o Ocidente tem fundo mais ideológico do que tecnológico, uma vez que as potências ocidentais permitem que Estados aliados desenvolvam programas nucleares para fins militares sem uma escalada de tensões e ameaças de conflito armado.

A conclusão da Declaração de Teerã oito meses após o impasse da negociação de 2009 pode ser explicada sob a perspectiva realista, porquanto alguns autores admitem a possibilidade de cooperação entre Estados quando isso acarreta maiores ganhos aos interesses nacionais. Segundo o jogo da caça ao veado proposto por Jervis (*ibidem*, p. 27), o Irã calculou que sua sobrevivência estaria melhor garantida negociando, naquele momento, um acordo sobre seu programa nuclear com o Brasil e a Turquia do que ameaçando as potências Ocidentais ou tentando negociar outro acordo com países claramente hostis a ele. Pela perspectiva realista, o apoio turco-brasileiro era conveniente aos interesses persas, por isso houve cooperação, mas o Irã não poderia depender total ou parcialmente dessa iniciativa para se defender, porque, de acordo com o conceito de auto-ajuda, as alianças não são permanentes e estão vinculadas aos interesses nacionais.

A tradição realista também é capaz de explicar o envolvimento do Brasil e da Turquia em um episódio que não dizia respeito diretamente à sua sobrevivência, objetivo central dos Estados, mas estava relacionada a outros interesses nacionais. Para Morgenthau (*ibidem*, p. 35), os Estados buscam o poder ou para a manter seu

status quo ou para expandi-lo ou para ganhar prestígio. Tanto a Turquia quanto o Brasil queriam demonstrar sua capacidade de dirimir um conflito que o órgão conciliar da ONU não conseguira resolver diplomaticamente. Entretanto, para realistas como Measheimer, a diplomacia só é efetiva quando apoiada pelo poder militar.

Com esse episódio, a Turquia e o Brasil buscavam o prestígio internacional. A Turquia, que tem uma posição geopolítica chave entre o Europa e o Oriente Médio, visava fortalecer-se como interlocutora nas discussões estratégicas internacionais, pois pleiteiava sua entrada como membro da UE. Similarmente, o Brasil almejava tornar-se um ator relevante globalmente e pleiteiava um assento permanente no CSNU, mas como nunca foi uma potência militar ou nuclear como os P5, argumentava que sua longa tradição de pacifismo consistiria em uma contribuição efetiva para a governança global. Ademais, o pedido estadunidense para que o Brasil se envolvesse na questão nuclear iraniana foi ao encontro da política externa do governo do presidente Lula que buscava um protagonismo inédito.

A reação negativa de países ocidentais à assinatura da Declaração de Teerã também pode ser explicada em termos do pensamento realista. O reconhecimento do empreendimento turco-brasileiro garantiria a esses dois países maior prestígio no sistema internacional, o que significava uma perda automática de poder para os países do P5+1, porquanto o poder é relativo (jogo de soma zero). A imediata rejeição do acordo pela França, EUA e Reino Unido pode ser interpretada como o desejo desses países em manter o *status quo*, principalmente no que tange ao oligopólio dos temas relativos à segurança (*high politics*). As potências nucleares desconfiaram das motivações do Irã, que apenas queria ganhar mais tempo para desenvolver armas nucleares. A Declaração de Teerã foi sumariamente ignorada pelo CSNU, que permaneceu com sua estratégia de sanções contra o Irã.

Em relação à mudança de posicionamento dos Estados Unidos em relação a ajuda turco-brasileira, o realismo explica que cada Estado busca satisfazer seus próprios

interesses a despeito de seus aliados. É possível que os Estados Unidos realmente quisesse o auxílio do Brasil e da Turquia no momento em que o solicitou, contudo claramente mudou seu posicionamento em relação a ele uma vez que a Declaração de Teerã foi anunciada. Para o realismo, não há lealdade entre aliados, pois as alianças entre Estados são forjadas por interesses mútuos em um dado momento histórico.

Um aspecto da questão nuclear iraniana que a tradição realista não consegue explicar é a influência que grupos internos tiveram na atuação dos diversos Estados no plano internacional. Segundo Nogueira e Messari (2005, p. 24-25), o Estado, enquanto ator central das relações internacionais, é uma caixa-preta que não permite ser influenciado por processos internos ou motivações políticas. Entretanto, parte da razão pela qual o Irã rejeitou o acordo de 2009, depois de tê-lo aceito inicialmente, foi a pressão política interna. Semelhantemente, a Declaração de Teerã foi rechaçada pelos EUA, de acordo com Vidal (2013), porque os republicanos no Congresso e lobistas pró-Israel eram contrários a essa solução.

A tradição do liberalismo nas Relações Internacionais igualmente consegue explicar aspectos do episódio da Declaração de Teerã, mas sob uma perspectiva diferente da vista até aqui. Apesar das duas escolas de pensamento concordarem que o sistema internacional é anárquico, a tradição liberal não acredita que essa seja uma característica imutável, pois, segundo Nogueira e Messari (2005, p.60-61), os liberais têm uma visão otimista sobre a capacidade humana de construir um sistema de Estados mais cooperativo e harmonioso. Ao contrário da perspectiva estadocêntrica, o liberalismo nutre uma desconfiança em relação aos Estados, que minimizariam a paz e promoveriam a guerra em sua busca por poder, e tem no indivíduo e no seu bem-estar suas referências centrais. A paz seria o principal objetivo das políticas externas de países comprometidos com o bem-estar de seus cidadãos e, para se alcançar isso, os liberais prescrevem o livre-comércio, a democracia e as instituições internacionais.

O livre-comércio ajuda na construção da paz e bem-estar da sociedade internacional na medida em que promove o contato e a tolerância entre diferentes culturas, elementos essenciais para a criação de laços entre Estados. Vista de modo pragmático, a interdependência econômica dos Estados criada pelo livre-comércio torna a guerra indesejável e incompatível com os propósitos de uma sociedade (NOGUEIRA E MESSARI, 2005, p.62). Esse conceito do liberalismo explica, em parte, porque o Brasil e a Turquia votaram contrários à Resolução 1929 do CSNU, em junho de 2010, a quarta rodada de sanções econômicas e comerciais impostas ao país persa.

As primeiras três rodadas tiveram a mesma natureza que essa última e não resultaram em maior cooperação do Irã com a comunidade internacional nem na solução da questão do programa nuclear, ao contrário, evidenciou-se uma deterioração nas relações internacionais, conforme estipulado pelo liberalismo. O Irã estava cada vez mais isolado e o diálogo com o Ocidente cada vez mais restrito. Na explicação do voto brasileiro no órgão conciliar, a representante permanente do Brasil junto à ONU afirmou que o país tomara essa posição porque considerava as sanções apressadas e pouco eficazes para a questão, uma vez que a Declaração de Teerã tinha sido bem sucedida e provava que o diálogo e uma solução negociada com o Irã ainda eram possíveis (VIOTTI, 2013).

A democracia também promoveria a paz, de acordo com a tradição liberal, porquanto a maior participação da sociedade nas decisões dos Estados diminuiria a incidência de conflitos internacionais. Para os liberais (NOGUEIRA E MESSARI, 2005, p. 64), os indivíduos, que buscam maximizar seu bem-estar, devem impor limites ao Estado, que busca o poder muitas vezes por meio de conflitos armados. Nesse sentido, uma política externa mais prudente e pacífica resultaria de uma maior representação do interesse coletivo e uma opinião pública forte.

A força da opinião pública nos EUA explica, em parte, porque aquele país não

iniciou um conflito armado com o Irã na primeira década do século XXI. Em primeiro lugar, a maioria dos americanos e europeus não estavam dispostos a enviar tropas ou a aumentar gastos públicos, em meio a uma grave crise econômica, com uma guerra a ser travada do outro lado do mundo baseada em informações incompletas¹.

A aversão da opinião pública americana e europeia a um novo conflito no Oriente Médio também pode justificar os motivos que levaram o presidente dos EUA a pedir para o Brasil e a Turquia negociarem um acordo com o Irã: ao mesmo tempo que uma nova tentativa de solução negociada era a única opção para o presidente estadunidense, fazê-lo poderia ser percebido por grupos internos como um sinal de fraqueza política dos EUA. Contudo, a relação entre a democracia e a paz defendida pelos liberais não explica os motivos pelos quais congressistas republicanos e outros grupos rejeitaram a Declaração de Teerã, uma vez que ela traria maior estabilidade e segurança.

Similarmente, a tese do liberalismo de que a sociedade exerce uma pressão pacificadora na política externa de um país não foi confirmada no Brasil, onde o Estado buscou uma saída diplomática sem o apoio da sociedade. Apesar da conclusão de uma negociação inédita sobre o programa nuclear persa, o envolvimento brasileiro na questão foi duramente criticado pela opinião pública brasileira. Temia-se que o protagonismo brasileiro no episódio tivesse causado um grave desperdício de capital político além de um possível isolamento internacional. Nesse caso em específico, a opinião pública brasileira posicionou-se contrariamente à tentativa nacional de encontrar uma solução pacífica de controvérsias. O caso em questão contraria o conceito da tradição liberal porque exemplifica um caso em que a opinião pública pautou-se pelo medo, não pela razão, no processo decisório da política.

¹ A Guerra do Iraque, em 2003, na qual a justificativa para o conflito armado provou ser falacioso, fez com que a opinião pública americana se tornasse mais cautelosa ao entrar em uma guerra.

Por fim, a perspectiva liberal acredita que as instituições internacionais são uma sociedade de Estados mais estável (*ibidem*, p.74), pois fomentam a cooperação e solidariedade entre países, além de garantir uma maior segurança jurídica ao sistema por meio do Direito Internacional. Faz-se necessário, então, criar instituições fortes que têm o poder de ordenar a anarquia do sistema internacional e que permitem os Estados agirem coletivamente na busca de um bem comum.

Em relação à questão nuclear iraniana, evidencia-se que os países do Ocidente apoiaram-se em organismos internacionais para tentar promover a paz negociada e para que o direito internacional fosse cumprido. A justificativa do CSNU para as sucessivas sanções contra o Irã basearam-se no não cumprimento do TNP. As tentativas realizadas pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), pelo Grupo de Viena e pelo CSNU demonstram que o Ocidente está disposto, desde, pelo menos, 2006, a cooperar e encontrar um entendimento mútuo com um país considerado hostil, apesar de ter poder militar para vencer uma guerra contra ele.

Similarmente, o país persa, que também é membro dos organismos multilaterais, não rejeitou as tentativas de resolução para o conflito. Esse fato confirma a perspectiva do liberalismo de que a sociedade dos Estados ainda acredita na ideia de governança global e na necessidade da construção de estruturas de autoridade de alcance mundial.

2. DECLARAÇÃO CONJUNTA DE IRÃ, TURQUIA E BRASIL

A controvérsia sobre o programa nuclear iraniano surgiu, em 2003, quando confirmaram-se as suspeitas da comunidade internacional de que o Irã, signatário do TNP, tinha instalações atômicas não declaradas à AIEA, uma violação do acordo. O TNP garantia o direito de o Irã desenvolver tecnologia nuclear para fins pacíficos e civis, porém havia desconfiança sobre a natureza exata do programa persa, porquanto o país escondera sua capacidade nuclear durante anos e o então presidente Ahmadinejad destilava repetidas ameaças contra Israel e as potências do Ocidente, particularmente os EUA.

A primeira rodada de sanções do CSNU contra o Irã ocorreu em dezembro de 2006 e outras duas se seguiram em março de 2007 e de 2008, todas elas com a justificativa de que o Irã deixara de cooperar com a comunidade internacional ao não esclarecer a natureza de seu programa nuclear. O intuito dessas três resoluções era de suspender o programa nuclear iraniano até que a sua finalidade pacífica fosse comprovada e de evitar que aquele país dominasse o ciclo completo da produção de energia nuclear. Os EUA e a União Europeia também adotaram, unilateralmente, embargos contra o país persa.

A primeira oportunidade de uma solução diplomática para a questão surgiu quando o Irã solicitou à AIEA, em 2009, um acordo no qual fosse facilitada a compra de urânio enriquecido ao grau de 20% sobre a forma de elementos combustíveis para o Reator de Pesquisa de Teerã (RPT), que produziria isótopos medicinais utilizados na luta contra o câncer. A época, o país persa reiterou seu compromisso com o TNP e argumentou que se recebesse o urânio enriquecido à 20% de outros países, não teria mais a necessidade de enriquecer o urânio em seu território e também não teria como converter o elemento combustível comprado em material para a construção de uma bomba atômica.

Imbuídos de desconfiança, as potências ocidentais contra-argumentaram que o fornecimento desse combustível não eliminaria a possibilidade de novos enriquecimentos por parte do Irã. Mesmo assim, e com o endosso da AIEA, o Grupo de Viena, formado por Rússia, França e EUA, fez uma contraproposta na qual o Irã deveria trocar 1.200 quilos de urânio levemente enriquecido à 3,5% (LEU) por 120 quilos de urânio enriquecido à 20%. O material iraniano seria entregue à França ou à Rússia, que enriqueceria o urânio em seu território, e o devolveria no prazo de um ano. Ao mesmo tempo que esse acordo reconheceria implicitamente o direito de enriquecimento que o Irã buscava, ele seria uma pressão, igualmente implícita, à renúncia desse direito, o que era almejado pelos países do Ocidente.

Em outubro daquele ano, a proposta foi aceita pelo Irã, que posteriormente a rejeitou, porquanto não concordava com a quantidade, o local nem o prazo da troca do material nuclear. O clima de desconfiança mútua entre os negociadores fez com que o Irã demandasse que o LEU ficasse em seu território, sob custódia da AIEA, até que a troca fosse feita. Essa condição foi rejeitada pelo Grupo de Viena. Após o fracasso das negociações, o presidente do Parlamento do Irã determinou que o país produzisse urânio enriquecido à 20%, fato esse que gerou mais tensão na comunidade internacional, mas que não foi imediatamente executado pelo país persa.

Em abril de 2010, durante a Conferência de Cúpula sobre Segurança Nuclear, realizada em Washington, o chefe de Estado dos EUA discutiu com seu pares do Brasil e da Turquia a possibilidade de uma mediação diplomática turco-brasileira para a questão do programa nuclear iraniano. Apesar de demonstrar ceticismo e impaciência em relação ao país persa (AMORIM, 2011), A formalização desse apoio estadunidense veio na forma de uma carta, datada do dia 20 daquele mês, na qual o mandatário detalhava as condições e as linhas gerais de um possível acordo que seria aceito pelo seu país e alertaria que, caso a mediação falhasse, os EUA pressionariam para que novas sanções fossem impostas. Em essência, as condições não difeririam das da proposta do Grupo de Viena em quantidade e em prazo de troca de material

nuclear, mas permitiriam que o LEU iraniano ficasse em território turco, sob a custódia da AIEA, até que a troca fosse efetuada.

Três semanas após o envio da carta e seguindo as diretrizes nela contida, o presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, conseguiram negociar a Declaração de Teerã, que refletia todos os pontos solicitados pelos EUA. A Declaração foi aprovada pela liderança iraniana, endossada pelo seu Parlamento e enviada, em 19 de maio de 2010, por escrito, para a AIEA.

Inicialmente, o empreendimento diplomático turco-brasileiro foi recebido com otimismo por diversos países e autoridades como o diretor-geral da AIEA e o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

Entretanto, as negociações foram duramente criticadas por parte da comunidade internacional e da opinião pública nacional. A Declaração de Teerã foi rejeitada pela França e pelo Reino Unido. Os EUA, que haviam contribuído para os termos do acordo, afirmaram que a quantidade de LEU negociada era pouca², pois, desde 2009, a capacidade de enriquecimento do Irã havia aumentado; portanto também rechaçavam o acordo. Mas, de acordo com Vidal (2013), foram as pressões internas, exercidas por republicanos no Congresso e por lobistas pró-Israel, e as pressões externas, feitas por Israel e outros aliados americanos do Oriente Médio, que determinaram o posicionamento negativo dos EUA.

Não se pode concluir, no entanto, que houve uma sabotagem explícita dos EUA em relação à iniciativa turco-brasileira e sim uma desarticulação grosseira entre os formuladores da política externa americana. Diferentemente do que ocorre no Brasil, não há uma homogeneidade na formulação dos assuntos externos, que são tratados simultaneamente pelo Departamento de Estado, pela presidência, pelo congresso e

² Supostamente, a quantidade negociada representava metade do estoque persa em outubro de 2010, porém apenas um décimo do total em maio de 2010. Não há, contudo, como confirmar o percentual do estoque pois sequer se sabe qual é a real capacidade nuclear iraniana.

pelo Pentágono. Isso se confirma quando a então secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton que, segundo Amorim (2011) não tinha conhecimento da carta que Obama enviara aos mandatários brasileiro e turco reagiu negativamente à Declaração de Teerã e declarou que esse esforço tornou “o mundo mais perigoso” (CLINTON *apud* VIDAL, 2013).

O Brasil e a Turquia foram acusados de serem negociadores inexperientes e ingênuos ao acreditarem na boa vontade do Irã, que apenas queria ganhar mais tempo e evitar novas sanções. A mídia internacional acusou os dois países negociadores de serem megalomaníacos e de terem sentimentos anti-americano e anti-israelense. No Brasil, senadores da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional questionaram o protagonismo do Brasil na questão iraniana e expressaram sua preocupação com o capital político desperdiçado no episódio e o possível isolamento do país como consequência dessa iniciativa.

A Declaração de Teerã também não foi reconhecida pelo CSNU, que, no mês seguinte, conseguiu aprovar uma quarta rodada de sanções contra o Irã. Contudo, dois membros permanentes do órgão, a China e a Rússia, que antes eram contrários às novas sanções, conseguiram diminuir o impacto do texto proposto pelos outros três membros permanentes e a Alemanha. Durante a votação da Resolução contra o Irã, dos quinze membros do CSNU, apenas o Líbano absteve-se e a Turquia e o Brasil foram contrários. Essa foi a única vez em que o Brasil votou contra uma proposta aprovada no órgão conciliar.

Na explicação do voto, a representante permanente do Brasil junto à ONU, embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, afirmou que o país tomara essa posição, porquanto considerava as sanções apressadas e pouco eficazes para a questão do programa nuclear iraniano, uma vez que a Declaração de Teerã tinha sido concluída. Ainda de acordo com Viotti, a Declaração era prova de que o diálogo e uma solução negociada com o Irã ainda eram possíveis. Viotti condenou a pressa do CSNU em

aprovar uma quarta rodada de sanções e comparou o episódio com o do Iraque, em 2003, no qual sucessivas rodadas de sanções baseadas em informações incompletas levaram à deterioração das relações e, posteriormente, à guerra. Viotti também condenou a forma que as sanções foram negociadas pelos membros permanentes do CSNU e a Alemanha (P5+1).

Durante audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, realizada em 2010, o então chanceler Celso Amorim teve de explicar a posição do país no episódio. Amorim (MRE, 2013d) defendeu que a atuação da diplomacia brasileira seguiu fielmente as premissas da política externa do país de respeitar o juridicismo, de recusar a ingerência externa em assuntos domésticos e de buscar a solução pacífica de controvérsias.

Em relação ao juridicismo, o Brasil reconhecia e defendia o direito iraniano de desenvolvimento e de uso de energia nuclear para fins pacíficos, nos termos do TNP, do qual tanto o Brasil, quanto o Irã e os membros permanentes do CSNU eram signatários. A supressão arbitrária de um direito garantido por tratado criaria enorme precedente para que as potências mundiais escolhessem apenas respeitar o Direito Internacional quando lhes conviessem.

Em relação à ingerência externa, o Brasil condenou as rodadas de sanções do órgão conciliar e os embargos unilaterais de outros Estados, porque não havia provas de que o programa nuclear iraniano tinha fins militares. Tais ingerências não poderiam ser feitas com base em suspeitas e desconfiança, mas sim em fatos concretos. Amorim classificou de “pecado original” (*ibidem*) o fato de o Irã não haver declarado desde o princípio seu programa nuclear e por isso deveria cooperar com a comunidade internacional na reconstrução da confiança, mas classificou como difícil a demanda feita pelo CSNU de o Irã produzir uma prova negativa.

Em relação à solução pacífica de controvérsias, o Brasil se dispôs, junto à Turquia e

com o apoio dos EUA, a esgotar todas as vias diplomáticas, após o último fracasso do Grupo de Viena.

O mérito da Declaração de Teerã, de acordo com Amorim, é de que ela provou para a comunidade internacional que a diplomacia pode funcionar. A Declaração não tinha a pretensão de resolver todos os problemas referentes ao programa nuclear iraniano: era apenas o primeiro passo para a reabertura do diálogo e das futuras negociações. Ainda segundo o chanceler, os EUA subestimaram a capacidade diplomática turco-brasileira de fechar um acordo nos moldes do que fôra proposto pelo Grupo de Viena e rejeitado pelo Irã oito meses antes. Esperava-se um resultado negativo que justificasse uma quarta rodada de sanções, por isso o CSNU teria tido pressa em aprovar a nova Resolução, antes de a opinião internacional ver os méritos do acordo. Isso seria confirmando pela declaração do diretor-geral da AIEA, Mohammed El-Barandui (apud AMORIM, 2010: 224) “*it seems that they could not take yes for an answer.*”

3. A NEGOCIAÇÃO

A tensão entre as potências do Ocidente e o Irã culminaram, em 2009, com o fracasso da solução pacífica para a questão nuclear persa. Fazendo uso da classificação criada por Hodgson (1996, p. 212), pode-se afirmar que o conflito claramente evoluiu da discussão, na qual existem diferentes racionalidades e posicionamentos, para a bravata, na qual predomina-se a falta de confiança e de respeito entre as partes.

A dinâmica do conflito em situação de desconfiança mútua é altamente destrutiva, e o fim do diálogo é seu primeiro indicativo. Não havendo redirecionamento do conflito em direção à discussão e à negociação, a tendência natural é o acirramento da disputa, com a tomada de decisões de baixa qualidade, podendo o conflito então evoluir para uma situação de guerra.

Apesar da desconfiança mútua e o aparente fim do diálogo, nem as potências Ocidentais nem o Irã estavam em condições de enfrentarem-se militarmente. Nesse contexto, a iniciativa turco-brasileira que visava o reestabelecimento das negociações entre as partes foi uma alternativa bem-vinda. Segundo Manzur (2010, p.3) a negociação é um instrumento para prevenir ou resolver conflitos de interesses e controvérsias, ou buscar objetivos comuns. Como instrumento, é um meio para atingir um determinado resultado, não devendo ser considerado um fim em si mesmo.

Munidos, portanto, do apoio expresso da potência hegemônica, os governos brasileiro e turco iniciaram as tratativas com o governo iraniano. Os representantes dos Estados brasileiro, turco e iraniano reuniram-se na Casa Vermelha, um palácio em Teerã, a negociação começou às 7h do dia 16 de maio de 2010 e se estendeu até a 1h do dia seguinte.

O clima, durante a negociação foi de confiança entre os negociadores, pois havia

pouca tensão entre eles e uma convergência de objetivos. Segundo Amorim (2010), a Declaração de Teerã foi bem sucedida, pela percepção que o Irã tem dos dois Estados que negociaram o acordo. O Brasil e a Turquia têm em comum com o Irã o fato de serem países em desenvolvimento e de não serem potências nucleares. Os três Estados são signatários do TNP e defendem o direito do desenvolvimento de energia nuclear para fins pacíficos. O Brasil e a Turquia têm boas relações com o país persa e não assumiram, *a priori*, que o programa nuclear iraniano tivesse fins militares. Ademais, a Turquia é, também, país islâmico localizado no Oriente Médio, mas goza confiança do Ocidente por ser membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e candidata à União Europeia.

3.1 Os negociadores

A participação do Brasil e da Turquia em uma negociação internacional cujo tema é energia e armamento nuclear explica-se não pela tradição dos dois países em mediações acerca de segurança internacional, mas pela posição de Brasil e Turquia como interlocutores viáveis e com bom relacionamento com os principais Estados envolvidos no conflito.

A delegação brasileira era composta pelo ministro de Estado das Relações Exteriores, Celso Amorim, o negociador chefe, e outros dois diplomatas que atuaram como técnicos: o conselheiro Leonardo Gorgulho, encarregado dos assuntos de ONU e de Oriente Médio, e o conselheiro Maurício Lyrio. Este segundo foi escalado de improviso, de acordo com Amorim (2011, p. 298) para diminuir a assimetria entre o número de membros de cada delegação.

Do lado turco, a delegação era composta de pelo menos cinco técnicos, além do negociador chefe, o ministro dos Negócios Estrangeiros da República da Turquia, Ahmet Davutoglu, cientista político, acadêmico e diplomata. Desde que se tornara chanceler, em 2009, Davutoglu, havia proposto o fortalecimento da Turquia como

interlocutora das discussões estratégicas internacionais.

Cabe salientar que nem Brasil, nem Turquia tinham interesses diretos envolvidos na negociação. Seus interesses indiretos, no entanto, poderiam ser apontados como sendo a estabilidade do Oriente Médio, evitando-se uma nova guerra em uma região já bastante conturbada, e também a ambição de se tornar atores relevantes globalmente. No caso específico do Brasil, o país, que possui um programa nuclear, tem uma longa tradição de denunciar o caráter discriminatório do TNP e de defender o direito de países signatários do acordo de desenvolverem tecnologia nuclear para fins pacíficos e civis.

Dentre os participantes da negociação, a República Islâmica do Irã era o único Estado com interesses diretos na negociação. Com um histórico turbulento em relação aos EUA, a situação entre os dois países tornou-se ainda mais conflituosa em razão das exigências e sanções americanas. Não havendo condições mínimas de uma negociação direta entre Irã e EUA, a atuação de mediadores confiáveis e imparciais fazia-se indispensável.

A delegação persa era composta do ministro dos Negócios Estrangeiros da República Islâmica do Irã, Manouchehr Mottaki, do secretário-geral do Supremo de Segurança Nacional do Irã, Saeed Jalili, e de técnicos. O negociador chefe da delegação iraniana foi Jalili, cujos pensamentos estavam alinhados com os ideais da Revolução Iraniana, foi descrito por Mohammad Marandi, professor da Universidade de Teerã, como um duro negociador que “acredita firmemente no programa nuclear iraniano e no seu direito soberano. Ele não é o tipo de pessoa que faz grandes concessões.” (GEORGE, 2013)

3.2 O desfecho

Amorim (2011, p. 299-300) descreve a negociação da Declaração de Teerã como

“dura” e “complexa”. Dura porque o chefe dos negociadores nucleares iranianos, Saeed Jalili é notório por suas posições firmes em negociações. Complexa porque os iranianos trouxeram à negociação seu próprio texto e queriam, até o último momento, mudar algumas palavras da Declaração e incluir referências às sanções do CSNU. Amorim (2011, p.300) explica que “era evidente que um documento que fosse ideal para o Irã não serviria para a negociação. Para além do conteúdo, a própria linguagem poderia ser um problema”.

Conseguiu-se, enfim, conciliar na Declaração de Teerã pontos caros ao Irã, como a reiteração do direito de os países desenvolverem programas nucleares para fins pacíficos, ponto esse também defendido pelo Brasil. Outro ponto foi o desejo por uma cooperação internacional mais ampla, na qual a troca de combustível nuclear para o RTP seria apenas o início de uma negociação mais profunda na matéria.

Assim, em 17 de maio de 2010, o ministro de Relações Exteriores da Turquia, Ahmet Davutoglu, anunciou, após quase 18 horas de negociações em Teerã, que Irã, Turquia e Brasil haviam chegado a um acordo sobre a troca de combustíveis nucleares, o que poderia por fim à disputa com o Ocidente sobre o programa nuclear do Irã. O anúncio oficial foi programado para o dia seguinte, após a revisão dos presidentes brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, e iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, e pelo primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdogan. A Declaração de Teerã, que refletia os pontos solicitados pelos EUA, foi aprovada pela liderança iraniana, endossada pelo seu Parlamento e enviada, em 19 de maio de 2010, por escrito, para a AIEA.

CONCLUSÃO

Se a mediação turco-brasileira para a questão nuclear persa surpreendeu as potências ocidentais, a imediata rejeição da Declaração de Teerã e a aprovação de uma nova rodada de sanções contra o Irã tiveram o mesmo efeito no Brasil e na Turquia. Em um momento em que a escalada de tensões aumentava no Oriente Médio e a ruptura do diálogo entre as partes parecia inevitável, uma negociação diplomática, feita por aliados e com a anuência expressa dos EUA, deveria ter sido celebrada pela comunidade internacional como o primeiro passo de uma possível solução pacífica.

O engajamento dos dois países emergentes na questão foi interessante no contexto das relações internacionais, porquanto não apenas distendeu, ainda que por alguns poucos dias, o conflito acerca do programa nuclear persa, mas, principalmente, porque demonstrou a disposição das potências regionais em aproveitar o vácuo político causado pela crise de legitimidade das grandes potências.

Desde o final do século XX, países do Sul procuram participar de grandes debates contemporâneos e promover a democratização da ordem internacional, mas em geral, limitavam-se a temas de *low politics* como economia, comércio, meio-ambiente e direitos humanos. A Declaração de Teerã, por sua vez, abordou a questão da segurança internacional (*high politics*), tema ainda restrito às grandes potências. A interferência da periferia não foi bem-vinda.

Por um lado, o envolvimento da Turquia no episódio não suscitou muitos questionamentos por se tratar de um Estado mulçumano localizado na região do conflito; por outro, a participação do Brasil provocou estranhamento em decorrência de sua distância cultural e geográfica do Irã. Acusou-se o mandatário brasileiro e seu chanceler de buscarem o protagonismo internacional irresponsavelmente, mas o fato é que a política externa do país vinha desenvolvendo, havia pelo menos sete anos, um engajamento ativo e universal, principalmente com as várias regiões do Sul,

inclusive o Oriente Médio. O Brasil já havia enveredado esforços para mediar o conflito palestino e gozava de uma imagem positiva na região.

Assim como a Turquia pretendia usar do sucesso da Declaração de Teerã para reforçar sua candidatura a membro da União Europeia, o Brasil almejava demonstrar sua capacidade negociadora em grandes questões internacionais, um ativo essencial para um assento conciliar.

O episódio não estava em dissonância com os preceitos da diplomacia brasileira. Sobre a questão do enriquecimento de urânio, o país sempre denunciou o caráter discriminatório do TNP e defendeu o direito dos signatários do tratado de desenvolverem programas nucleares para fins civis e pacíficos. A atuação brasileira foi coerente com os princípios históricos da política externa brasileira, a saber, o juridicismo, o pacifismo, a solução pacífica de controvérsias e o multilateralismo.

O desfecho do episódio revelou que nem a Turquia nem o Brasil tinham ativos diplomáticos para manejar aquele conflito. O Brasil calculou, erroneamente, que seu maior recurso diplomático, sua capacidade de promover o diálogo e angariar o consenso, seria suficiente para retomar o diálogo entre o Irã e o Ocidente. Esperava-se que o sucesso da negociação lhe traria crescente reconhecimento em um mundo dominado por potências militares e nucleares. O Brasil oferece somente *soft power* em um espaço mediado, essencialmente, pela força.

A reação das potências ocidentais foi violenta e desproporcional. A Declaração de Teerã tinha sido elaborada seguindo as diretrizes estipuladas pelos EUA e era similar ao acordo que as potências ocidentais não conseguiram concluir em 2009. Não havia nenhum ponto no documento que ferisse qualquer tratado ou que prejudicasse ainda mais a frágil situação no Oriente Médio. Pelo contrário, a Declaração foi um notável esforço diplomático para reduzir as tensões regionais. Considerá-lo causaria menos atrito entre o país persa e o Ocidente do que aprovar uma quarta rodada de sanções.

A rapidez com que a Declaração de Teerã foi rejeitada suscita dúvidas quanto as motivações e as prioridades das potências ocidentais em questões de segurança. A explicação mais provável é de que essas potências pretendem manter questões de *high politics* restritas a eles e, portanto responderão incisivamente a qualquer tentativa de mudança. Outra possibilidade a ser considerada é de que essas potências não acreditaram que dois países não nucleares pudessem ter obtido resultados positivos em um assunto em que eles tinham falhado repetidamente. Admitir o sucesso da negociação turco-brasileira seria, de certa modo, admitir que seus ativos diplomáticos e suas estratégias de sanções talvez não sejam muito eficazes. Preferiu-se acreditar que o Irã teria ludibriado países inexperientes para ganhar mais tempo.

Como nunca foi utilizada, jamais saber-se-á se a Declaração de Teerã foi um sucesso ou um fracasso. Contudo, o documento pode ser considerado um marco nas tentativas de mudança da ordem nacional. O episódio demonstra a vontade de países emergentes de participar cada vez mais de toda a gama de assuntos internacionais e a relutância das potências em dividir o poder.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53 (Edição Especial), p.214-240, 2010.

_____. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

BARZEGAR, Kayhan. Balance of Power in the Persian Gulf: an Iranian View. *Middle East Policy* xvii, n. 3, p. 74-81, Fall, 2010.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Leia íntegra traduzida da carta de Barack Obama a Lula sobre acordo com o Irã.* <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/741132-leia-integra-traduzida-da-carta-de-barack-obama-a-lula-sobre-acordo-com-o-ira.shtml>> Acesso em: 11 jul 2013.

GEORGE, Marcus. *Iran's negotiator - rigid ideologue close to Khamenei*. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2013/02/25/us-nuclear-iran-jalili-idUSBRE91O0UK20130225>>. Acesso em: 08 set. 2013.

GONÇALVES, Natália Barbosa Argiles; CERIOLI, Luíza Gimenez. As relações bilaterais do Brasil com a Turquia e o Irã. In: *Seminário brasileiro de estudos estratégicos internacionais* – SEBREEI, 2012, Porto Alegre, Anais, p. 295-306.

HAJI-YOUSEFI, Amir M. Whose Agenda Is Served by the Idea of a Shia Crescent? Alternatives: *Turkish Journal of International Relations*, vol. 8, n. 1, p.114-135, Spring 2009.

HODGSON, J. *Thinking on your feet in negotiations*. London: Pitman Publishing, 1996.

JATOBÁ, Daniel. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

KATAUZIAN, Homa. The Iranian Revolution at 30: The Dialectic of State and Society. *Middle East Critique*, vol. 9, n.1, p.35-53, 2010.

LOWE, Norman. *História do mundo contemporâneo*. 4.ed. Porto Alegre: Penso, 2011.

MANZUR, Tânia M. P. G. International Negotiations: a possible concept, efficacy and efficiency in the process. *Boletim Meridiano 47*, vol. 11, n. 119, jun. 2010.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Visita ao Brasil do Presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/11/23/visita-ao-brasil-do-presidente-do-ira-mahmoud>>. Acesso em: 5 set. 2011

_____. *Declaração Conjunta de Irã, Turquia e Brasil - 17 de maio de 2010*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-de-ira-turquia-e-brasil-17-de-maio-de-2010>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

_____. *Carta aos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/carta-aos-membros-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 4 set. 2013.

_____. *Sessão da Comissão de Relações Exteriores - I*. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/videos/sessao-da-comissao-de-relacoes-exteriores-1/?searchterm=%20Celso%20Amorim%20Senado%202010>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

NOGUEIRA, João P. e MESSARI, Nizar. *Teoria das relações Internacionais: correntes e teorias*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PATTI, Carlo. O Brasil e as questões nucleares nos anos do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Revista Brasileira da Política Internacional*, Brasília, v. 53, p.178-197, jul./dez. 2010.

PREISS, José Luiz Silva. As relações Brasil-Irã: dos antecedentes aos desdobramentos no século XXI. *ANMO: África del Norte y Medio Oriente*, v. 1, n. 1, p.45-60, 2011.

REIS DA SILVA, André Luiz. As relações do Brasil com o Irã e a questão nuclear. *Boletim Meridiano 47*, v. 11, n. 118, p.3-5, mai. 2010.

RICUPERO, Rubens. *À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000200003&script=sci_arttext)HYPERLINK "[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000200003&script=sci_arttext)&script=sci_arttext"&HYPERLINK"[http://www.scielo.br/sciel](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002010000200003&script=sci_arttext)o.php?pid=S0101-33002010000200003&script=sci_arttext"script=sci_arttext">
Acesso em: 7 mai 2013.

_____. *Interesse nacional e visão de futuro*. São Paulo: SESI-SP Editora, 2012.

SAFARTI, Gilberto. *Teoria de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

VIDAL, Camila F. O protagonismo brasileiro diante da Declaração de Teerã. *Revista Conjuntura Austral*, vol, 4, nº. 18, jun. Jul. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/37341>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

VIEIRA DE JESUS, Diego Santos. Noites tropicais: o Brasil e a nova era da não proliferação e do desarmamento nuclear (2003-2010). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 43-57, out 2012.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. *Explicação do voto: resolução sobre o Irã*. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/explicacao-do-voto-%e2%80%93-resolucao-sobre-o-ira/>> Acesso em: 25 jul. 2013.