



NERINT

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Center of Strategy & International Relations

O acordo nuclear do Irã: uma análise das possíveis razões e impactos

Willian Moraes Roberto¹

No dia 14 de julho de 2015, em Genebra, um acordo relacionado ao programa nuclear iraniano foi alcançado entre a República Islâmica do Irã e o grupo P5+1, composto pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU – EUA, França, Reino Unido, Rússia e China – mais a Alemanha. Este mesmo foi aprovado posteriormente pelo Conselho de Segurança no dia 20 de julho. O acordo é um abrangente plano para finalmente tentar resolver as tensões que circundam o programa nuclear iraniano, as quais levaram ao perigo de uma escalada militar nos últimos anos entre o Irã e os EUA, que acusavam Teerã de estar tentando produzir armas nucleares.

Dentre os termos do acordo, a República Islâmica concordou em uma moratória ao enriquecimento de urânio superior ao nível de 3,67% por 15 anos, significando uma redução da sua capacidade de enriquecimento para apenas um terço do atual. Além disso, acordou-se que Teerã não armazenará mais que 300kg de urânio enriquecido a tais níveis – uma redução de 96% nos níveis atuais. Inspeções extensivas pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) também foram aceitas, tudo em troca do levantamento, a partir do início de 2016, das sanções impostas contra a República Islâmica (ESCOBAR, 2015). Sem dúvida, é um acordo que pode representar uma mudança de jogo tanto no Oriente Médio quanto em nível global. Diante disso, torna-se necessário entender por que este veio a ocorrer somente agora, ou seja, qual foi a conjunção de fatores que levou à sua realização, e quais os possíveis impactos do acordo nuclear.

Antes de tudo, é preciso compreender, de maneira rápida, o que representa o programa nuclear para a estratégia de política externa do Irã. De acordo com Leverett e Leverett (2013), além de interesses econômicos e tecnológicos, o enriquecimento de urânio serve à República Islâmica em termos securitários, políticos e estratégicos. Sob a perspectiva securitária, o enriquecimento de urânio a 20% serviria para criar no Irã a “opção de arma nuclear”: o país chegaria até o limite de suas obrigações como um signatário do Tratado de Não Proliferação (TNP) a fim de fomentar a percepção de que o Irã está dominando a competência de fabricar armas, mas sem o fazer de fato. Isso teria um poder dissuasório maior que a obtenção da arma em si, visto que nessa posição um ataque a suas instalações nucleares serviria como pretexto para a criação da arma em si (LEVERETT; LEVERETT, 2013). Já segundo uma perspectiva política, ao proclamar publicamente seu direito de enriquecer urânio, a República Islâmica coloca-se como uma defensora dos direitos soberanos dos países em desenvolvimento, recebendo apoio diplomático ao seu programa – desde que de fato para fins civis – de países como China, Rússia, Turquia, Brasil e África do Sul.

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e membro do NERINT.



NERINT

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Center of Strategy & International Relations

Sob a perspectiva estratégica, o programa nuclear iraniano serve para dois principais objetivos, como apontam Leverett e Leverett (2013). De um lado, com Teerã envolvida em uma disputa regional com Israel, o programa serve para apontar a hipocrisia ocidental em apoiar e encobrir as armas nucleares não declaradas de Tel Aviv. De outro lado, e eis o ponto fundamental, o programa nuclear cria um fato que compele os EUA a chegarem a um acordo com a República Islâmica. Assim, a questão nuclear serve ao propósito de forçar os EUA a se engajarem com o Irã de maneira séria, reconhecendo-o como uma força regional com interesses securitários legítimos (LEVERETT; LEVERTT, 2013).

Frente a isso, cabe agora compreender quais são os fatores que levaram os EUA a se engajarem e negociarem os termos da questão nuclear iraniana. Desde a invasão do Afeganistão e do Iraque em 2003, os EUA criaram uma nova realidade estratégica no Oriente Médio, que, principalmente por Washington não conseguir estabilizar tais países, favoreceu o Irã. A República Islâmica perdia de uma só vez dois de seus rivais, Saddam Hussein e o Talibã, e via em jogo novas forças que foram desencadeadas pela invasão estadunidense. No Iraque, a chegada ao poder de um governo xiita possibilitou a formação de fortes laços com o Irã sob o governo de Ahmadinejad (GARDNER, 2012). Este também viu a oportunidade de reforçar grupos não estatais como o Hezbollah e o Hamas com a ajuda de sua aliada, a Síria, o que ficou claro na guerra de Israel contra o Hezbollah em 2006. Como coloca Gardner (2012, xxviii), “a invasão do Iraque e a derrubada de sua ordem sunita tem aumentado tanto o poder do Irã xiita que quase nenhum problema na região [...] pode ser resolvido sem o apoio de Teerã ou, pelo menos, sua aquiescência”.

Dessa forma, os postuladores de um engajamento com o Irã acreditam que os EUAsabotam seus próprios objetivos no Oriente Médio ao continuarem antagonizando a República Islâmica. Kinzer (2011) aponta que o Irã é um dos países da região que mais tem capacidades para ajudar na estabilização do Iraque e do Afeganistão, e que pode influenciar decisivamente grupos como o Hezbollah, principalmente, e o Hamas, contribuindo para normalizá-los como partidos políticos a fim de colaborar com a estabilidade no Líbano e Palestina. Além disso, o Irã também tem nos grupos jihadistas sunitas, que busca combater, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, um inimigo em comum com o ocidente. Por fim, a República Islâmica é o país com a quarta maior reserva de petróleo e segunda maior reserva de gás natural do mundo, logo possui amplas possibilidades de exploração. Dessa forma, a ideia é que a partir do momento em que o Irã fosse reconhecido como uma potência regional – o que já é – de forma legítima, Teerã poderia servir como força de estabilização regional, e não mais de desestabilização (KINZER, 2011).

Os defensores da ideia de uma reaproximação com o Irã percebem não só as vantagens de um entendimento com Teerã, mas também – e principalmente – os custos que um Irã isolado traz aos Estados Unidos (PARSI, 2008). Desde o primeiro mandato de Obama, pelo menos, a Casa Branca já discutia a possibilidade de normalizar as relações com o Irã ou de criar-se uma espécie de *détente*. Os dois primeiros anos de



NERINT

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Center of Strategy & International Relations

Obama no poder testemunharam uma tentativa de aproximação e negociação, mas que foi derrotada por uma série de motivos: da parte dos EUA, a pressão dos neoconservadores e de Israel a Obama para evitar uma abertura ao Irã e a falta de capital político do presidente para desafiá-los abertamente; e, do lado iraniano, as eleições presidenciais de 2009 no Irã e as acusações de fraude e repressão por parte do regime que levaram à reeleição de Ahmadinejad (PARSI, 2012).

Já no que tange aos motivos iranianos, percebe-se que há uma inflexão na postura da República Islâmica a partir dos eventos da chamada Primavera Árabe, principalmente com a guerra na Síria. Assim, dois principais fatores podem ser identificados como tendo levado Teerã a aceitar o acordo nuclear: a deterioração de sua estratégia regional a partir da crise síria e um maior estrangulamento de sua economia através de novas sanções. A partir de 2011, tanto o Irã quanto os EUA se viram prejudicados com a realidade do Oriente Médio e passaram a perceber a necessidade de negociar (KECK, 2013).

Na verdade, essa é uma fase nova na relação entre os dois países desde o pós-Guerra Fria. Após 1991, os Estados Unidos desfrutavam de um momento unipolar que levou à crença de que suas capacidades seriam suficientes para moldar a região, formulando uma ordem regional que excluía o Irã e o Iraque. Tanto durante a presidência de Rafsanjani quanto de Khatami, o Irã realizou aberturas aos EUA, mas elas foram mal recebidas ou rechaçadas, ocasionando, em ambos os momentos, um fortalecimento interno dos conservadores no Irã, que viam que a única forma de Washington levar Teerã a sério seria através da força e de uma postura confrontacionista (PARSI, 2008). Essa postura estadunidense muda a partir de 2003, em uma segunda fase na relação desses países: quando o declínio relativo dos EUA se inicia, e o Irã vê a possibilidade de ascender. Agora seria a República Islâmica que não via necessidade de cooperar com Washington para atingir seus objetivos estratégicos (KECK, 2013).

Nesta terceira fase, atual, a partir de 2011, vê-se uma deterioração da estratégia regional do Irã como resultado da Primavera Árabe, somada a situação já ruim enfrentada pelos EUA, o que levou ambos a verem as negociações como algo de interesse mútuo. Nesse sentido, o problema do Irã começou com a crise na Síria. A Arábia Saudita, rival iraniana em uma disputa por influência regional, percebeu no conflito interno sírio a possibilidade de enfraquecer uma aliada de Teerã através da derrubada de al-Assad e sua substituição por um regime mais alinhado a seus interesses. Por essas razões, através do fornecimento de armas, treinamento e financiamento aos rebeldes, as monarquias do Golfo transformaram a guerra civil síria em um conflito *proxy* regional entre o campo saudita e o campo iraniano. Diante disso, o Irã viu-se obrigado a aumentar seu apoio à Assad e ao Hezbollah, sobrecarregando as capacidades econômicas e militares de Teerã.

Isso se relaciona com as sanções impostas contra o Irã, que tiveram um pico nos últimos anos, efetivamente colaborando para o estrangulamento econômico do país. Somando-se às sanções já estipuladas pelo Conselho de Segurança da ONU – um embargo de armas e tecnologia militar e nuclear ao Irã – e as dos EUA – que punia



NERINT

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Center of Strategy & International Relations

empresas de qualquer nacionalidade que investissem na República Islâmica – a União Europeia, em 2012, baniu a importação de gás e petróleo proveniente do Irã. Destino de um quarto das exportações iranianas até então, o valor absoluto do comércio iraniano despencou, ainda que Teerã tenha buscado novos parceiros asiáticos (VISENTINI, 2014). Completando o cerco, em 2012 e 2013, os Estados Unidos impuseram novas sanções– FY 2012 NDAA e FY 2013 NDAA –, passando a sancionar qualquer banco que realizasse transações com bancos iranianos e impedindo o repatriamento de divisas das exportações iranianas. Assim, os países para os quais o Irã exportava abriam um “crédito” nos seus próprios bancos para que Teerã pudesse importar bens em troca, como uma forma de comércio compensado. Entretanto, isso só permitia a entrada de bens estrangeiros, mas impossibilitava de vez a entrada de divisas para investimento. Os resultados foram altos níveis de inflação e um aumento do desemprego (VISENTINI, 2014).

A conjunção desses dois fatores levou à eleição do clérigo moderado Hassan Rouhani na eleição presidencial de 2013, com quase três quartos da população iraniana tendo ido às urnas escolhê-lo (VISENTINI, 2014). Rouhani se elegeu sob uma plataforma eleitoral que prometia pragmatismo, moderação e um “engajamento construtivo” com o mundo exterior, o que poderia resultar numa melhora da situação econômica do país e de sua postura na região e com o resto do mundo (VISENTINI, 2014). Em setembro de 2013, Rouhani discursou na Assembleia Geral da ONU, sinalizando uma abertura ao Ocidente, que logo aproveitou a oportunidade através de um contato pelo celular entre Obama e Rouhani – uma ligação presidencial que não ocorria desde 1979. De fato, as negociações entre o Irã e o P5+1 foram restabelecidas e um acordo provisório foi assinado ainda em 2013, finalmente culminando na versão definitiva, aprovada agora em 2015. Assim, os EUA, exauridos por suas guerras no Oriente Médio, aproveitaram a chegada do novo presidente iraniano, e Obama retomou a política de reaproximação que ensaiara de maneira falha em 2009. Rouhani deu abertura para tal por também reconhecer os pontos de estrangulamento aos quais o Irã chegou, tanto em termos econômicos quanto de estratégia regional.

Cabe agora salientar alguns possíveis impactos que este acordo nuclear terá, tanto para a região quanto em nível global. Antes, destaca-se que, de forma alguma, todas as opções podem ser aqui abarcadas devido ao grande número de atores envolvidos e às ações que estes podem desenvolver. Em um primeiro momento, além da desaceleração do enriquecimento de urânio iraniano, é possível que a região do Oriente Médio veja um maior tipo de coordenação de atividades entre o Irã e o Ocidente, principalmente EUA, na luta contra inimigos comuns, sobretudo o Estado Islâmico (EI).

Essa coordenação provavelmente não seria explícita e possivelmente seria negada por ambos os lados – situação que tem precedentes, conforme os episódios do Irã-Contra nos anos 1980 e durante a invasão do Afeganistão em 2001. Como expõe Cockburn (2015), apesar de no teatro de operações do Iraque os EUA e o Irã trocarem acusações publicamente, algumas cidades do norte do país, como Amerli, só foram libertadas com o avanço das milícias xiitas ligadas ao Irã e o bombardeio simultâneo de



NERINT

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Center of Strategy & International Relations

alvos do EI por forças estadunidenses de sua coalizão. Mesmo assim, a situação permanece bastante complexa: na Síria, o Ocidente percebe o regime de Assad como uma força capaz de enfrentar o grupo terrorista, mas esse ainda é o regime que eles vêm tentando derrubar desde 2011; no Iraque, além dos curdos, são as milícias xiitas que vêm demonstrando mais força para lutar contra o EI. Além disso, percebe-se que os ataques aéreos da coalizão montada pelos EUA até podem tensionar as linhas de suprimento do EI e criar fricção, mas é pouco provável que sem forças terrestres efetivas o grupo possa ser derrotado (COCKBURN, 2015).

Um incentivo velado para que o Irã atue na luta contra o EI não significa, porém, que os EUA tenham passado a favorecer o campo político iraniano no Oriente Médio, muito menos que agora aceitam o regime de al-Assad. Como as ações estadunidenses já mostram, os sauditas e os israelenses continuam sendo importantes e privilegiados parceiros de Washington. O que parece plausível é que os EUA usem o acordo com o Irã para pelo menos iniciar um tipo de relação que permita a Washington balancear os dois principais campos da região – o do Irã e da Arábia Saudita – além de Israel. Logo, a questão é tão somente que os EUA poderiam ganhar maior liberdade de ação. Passaria a não ser mais necessário ter de apoiar qualquer política saudita — principalmente no seu suporte a grupos fundamentalistas, criando possibilidades para pressionar a Casa Saud— ou israelense – sobretudo em relação à ocupação e aos assentamentos em território palestino (FRIEDMAN, 2013).

A estratégia da administração Obama logo poderia ser uma mudança que transfere a maior parte do fardo da segurança regional para as próprias potências regionais. Exemplos disso seriam permitir que o Irã lute contra o EI, ao mesmo tempo em que permite à coalizão saudita bombardear os rebeldes Houthis no Iêmen. Importante ressaltar que isso também não significa que a região passará a ver uma maior estabilidade, mas sim que, por enquanto, poderia se delinear um processo de maior desengajamento estadunidense dos conflitos (FRIEDMAN, 2015).

Quanto a Israel, é provável que a retórica iraniana continue a mesma, visto que o discurso anti-israelense e pró-palestino é importante legitimador para o vetor pan-islamista da política externa de Teerã. Em vez disso, o que pode ocorrer é uma diminuição das ações iranianas que podem servir de confronto à Israel – posição que tem precedentes durante os primeiros anos de Rafsanjani e os mandatos de Khatami. Entretanto, do lado israelense, sob o governo do Likud, parece provável que Tel Aviv continue denunciando o Irã como um ator expansionista e irracional, elevando a retórica belicista. Permanece em Israel o temor da seguinte lógica, nas palavras de Parsi (2008: 209): “O maior perigo que o Irã colocava para Israel depois de 1996 era sua habilidade de emergir como uma potência regional que poderia desafiar o poder militar e o monopólio nuclear de Tel Aviv e limitar a margem de manobra militar e política do Estado Judeu”.

Já em relação à geopolítica eurásiana, a normalização do Irã no cenário internacional representa uma nova série de oportunidades políticas e econômicas, principalmente devido às enormes reservas de petróleo e gás natural, além de uma



NERINT

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Center of Strategy & International Relations

população de 70 milhões de habitantes, em geral de classe média. Segundo Bhadrakumar (2015), é possível que um dos primeiros passos do governo iraniano também seja uma política de “olhar para o leste”, que poderia se concretizar, em um primeiro passo, através do oleoduto entre o Irã e o Paquistão, já planejado, porém interrompido devido às sanções internacionais. O lado iraniano já está completo, restando apenas a construção no território paquistanês. O projeto ligaria o porto terminal no Golfo Pérsico de Asaluyeh, no lado iraniano, ao porto de Gwadar no Paquistão, construído com capital chinês. O oleoduto no lado paquistanês, de apenas 80km de extensão e custando 2 bilhões de dólares, poderá ser financiado pela China, que, segundo autoridades paquistanesas, teria interesse em conectar esse novo oleoduto ao já existente Corredor Econômico China–Paquistão, um outro duto de 700km entre os dois países, fazendo com que Pequim se beneficiasse diretamente do petróleo iraniano (BHADRAKUMAR, 2015).

Para a Rússia, também é interessante o acordo nuclear com o Irã, visto que o escudo antimísseis que os EUA construíam na Europa era, segundo o discurso oficial, destinado a proteger o território europeu de um ataque nuclear iraniano. Como Moscou acredita que esse escudo, na verdade, é direcionado contra sua capacidade de segundo ataque nuclear, a justificativa da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e de Washington para sua construção cairia por terra (ESCOBAR, 2015).

Por fim, outra importante possibilidade que deve ser levada em consideração é a de que, com a normalização do Irã no cenário internacional, Teerã seja admitido na Organização de Cooperação de Xangai (OCX). Isso se soma à já existente possibilidade de Índia e Paquistão também serem admitidos simultaneamente à organização a fim de ajudá-los a conter a disputa histórica entre os dois países. A entrada de Irã, Índia e Paquistão à organização que já conta com Rússia, China e os outros Estados da Ásia Central teria um impacto fundamental no tabuleiro global, dotando a OCX de um grande peso diplomático no coração da Eurásia. Tais países poderiam se concertar para agir conjuntamente no escopo regional, como, por exemplo, objetivando a estabilização do Afeganistão após a retirada da OTAN (ESCOBAR, 2015). Além disso, deve-se somar a recente criação de dois bancos de desenvolvimento sediados em Xangai: o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura.

Percebe-se, então, que as potências da Eurásia, Rússia e China, também tem muito a ganhar com o acordo com o Irã, podendo explorar diversos caminhos diplomáticos antes fechados. À República Islâmica, caberá manobrar entre essas duas arenas, enquanto tenta conciliar e concretizar seus interesses nacionais e seus valores de política externa, ao mesmo tempo em que joga com velhas rivalidades e novos caminhos possivelmente abertos.

Referências



NERINT

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Center of Strategy & International Relations

BHADRAKUMAR, M. K. **Iran's 'Look East' policy takes wing.** Asia Times Online, 17 de julho de 2015. Disponível em: <<http://atimes.com/2015/07/irans-look-east-policy-takes-wings/>>.

CHUBIN, Shahram. **Iran and the Arab Spring: Ascendancy Frustrated.** Gulf Research Center, setembro de 2012. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/files/Iran_and_Arab_Spring_2873.pdf>.

COCKBURN, Patrick. **The Rise of Islamic State: ISIS and the new Sunni revolution.** Londres: Verso, 2015.

ESCOBAR, Pepe. **The Eurasian Big Bang.** Asia Times Online, 23 de julho de 2015. Disponível em: <<http://atimes.com/2015/07/the-urasian-big-bang/>>.

FRIEDMAN, George. **Israelis, Saudis and the Iranian Agreement.** Stratfor, 26 de novembro de 2013. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/weekly/israelis-saudis-and-iranian-agreement>>.

_____. **The Middle Eastern Balance of Power Matures.** Stratfor, 31 de março de 2015. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/weekly/middle-eastern-balance-power-matures>>.

GARDNER, David. **Last Chance: The Middle East in the Balance.** Londres: I. B. Tauris, 2012.

KECK, Zachary. **The Geopolitics of a US-Iran Détente.** The Diplomat, 20 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2013/11/the-geopolitics-of-a-us-iran-detente/>>.

KINZER, Stephen. **Reset Middle East.** Londres: I. B. Tauris, 2011.

LEVERETT, Flynt; LEVERETT, Hillary. **Going to Tehran: Why the United States Must Come to Terms with the Islamic Republic of Iran.** Nova York: Metropolitan Books, 2013.

PARSI, Trita. **A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran.** Yale: Yale University Press, 2012.

_____. **Treacherous Alliances: The Secret Dealings of Israel, Iran and the United States.** Yale: Yale University Press, 2008.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **O Grande Oriente Médio: da Descolonização à Primavera Árabe.** Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier, 2014.