

■ 1001 negociações: a UE e o Irão

Walter Posch . Instituto de Estudos de Segurança da UE, Paris



■ O retomar das actividades de enriquecimento de urânio em Esfahan marcou o princípio da agonia das relações UE-Irão.

Não há dúvidas; se o pragmatismo fosse o único factor subjacente à relação entre a UE e o Irão, há muito que teria sido assinado um acordo de comércio e cooperação, e outros acordos, dado o óbvio interesse económico de forjar laços mais fortes entre um Irão rico em recursos energéticos e uma Europa pobre em energia. As relações entre a UE e o Irão, no entanto, continuam complicadas. Para envolver o Irão, a UE desenvolveu primeiro a fórmula do diálogo crítico e, depois, a do diálogo global.

Seja «crítico» ou «global», a importância do diálogo da UE com o Irão não deve ser subestimada: foi um exercício sobre a conciliação entre aspirações idealistas de promoção dos direitos humanos e da democracia e as necessidades realistas de cooperação nos domínios da energia e da economia, bem como da segurança. Analisados do ponto de vista da União, os diálogos crítico e global foram mais frutuosos na mudança gradual do comportamento dos iranianos do que propriamente geradores de alterações dramáticas. Mas as mudanças, de qualquer forma, não aconteceram de um dia para o outro, e nem podem os europeus reclamar para si mesmos todos os créditos. As políticas internas no Irão, como a desradicalização do regime e as nascentes tendências democráticas foram certamente uma poderosa força, que a política da UE, consciente ou inconscientemente, apoiou. Este é precisamente o ponto em que a abordagem europeia difere enormemente da dos Estados Unidos: mesmo que a crítica europeia ao dramático comportamento iraniano em termos de direitos humanos seja rejeitada por Teerão, pelo menos foi ouvida, e teve certamente algum impacto. Na verdade, com toda a crítica americana a cair em saco roto em Teerão, só a voz da UE em relação aos direitos humanos teve alguma credibilidade – pois os outros parceiros do Irão, como a China, a Rússia, os países muçulmanos e os do terceiro mundo, só raramente, se é que alguma vez o fizeram, chamam a atenção para a questão dos direitos humanos.

Assim, aprofundar o diálogo só foi possível graças à inesperada e esmagadora vitória de Mohammad Reza Khatami nas eleições presidenciais de 1997. O objectivo explícito da UE era apoiar a agenda reformista do presidente iraniano. O diálogo global cobria, entre outras questões, o conflito no Médio Oriente, a não-proliferação de armas de destruição maciça, direitos humanos e terrorismo, bem como o controlo de estupefacientes, os refugiados e a possibilidade de cooperação no sector da energia. A reeleição de Khatami, em 2001, encorajou ainda mais a UE a reforçar os seus laços com a República Islâmica. Pela primeira vez, por exemplo, a Comissão recebeu um mandato para a negociação de um acordo de comércio e cooperação, no Conselho de Luxemburgo, de 17 de Junho de 2002¹. Esse mandato estava também ligado ao sucesso no domínio do diálogo político.

Resumindo, se os iranianos tivessem tido vontade de mudar as suas políticas negativas em áreas de interesse da UE, esta teria concedido um acordo de comércio e cooperação generoso. Mas o Irão não poderia isolar o acordo de outras questões, como a UE salientou em diversas ocasiões.

Após uma década, mesmo com ambas as partes a demonstrarem algum cansaço, o diálogo continuou e sobreviveu, entretanto, a crises, umas menores, outras maiores. Esta situação mudou quando chegaram ao Ocidente as notícias relativas às até então desconhecidas instalações nucleares iranianas. No Outono de 2003, devido ao programa nuclear, a tensão dominou as relações do Irão com o Ocidente. A crise só foi mitigada quando os ministros dos Negócios Estrangeiros dos «três grandes» países europeus (Alemanha, França e Reino Unido), em Outubro de 2003, tomaram conta do assunto e visitaram Teerão. Deixaram bem claro que o Irão deveria suspender o enriquecimento de urânio e permitir visitas exaustivas da AIEA, através da assinatura de um «Protocolo Adicional» ao Tratado de Não-Proliferação (TNP). Em contrapartida, garantiram a Teerão que resistiriam às pressões americanas e continuariam o diálogo. Para além disso, ofereceram um vasto pacote de incentivos económicos². Esta iniciativa foi mais tarde apoiada pelo responsável pela política externa da União, Javier Solana, e passou a ter um formato conhecido como UE3.

Nessa época, a UE tinha motivos para algum optimismo, se bem que com muitas cautelas: a 15 de Novembro de 2004, o Irão e a UE3 assinaram o Acordo de Paris³, no qual ambas

as partes reafirmavam o seu compromisso em relação ao TNP. Para além da questão nuclear, a UE3 e o Irão confirmavam a sua determinação no combate ao terrorismo. De um ponto de vista iraniano, o seu maior sucesso foi que «a UE3 reconheceu que esta suspensão [de todas as actividades de enriquecimento] é uma *medida de construção de confiança voluntária e não uma obrigação legal*». Mas a UE estava claramente a fazer a ligação entre as perspectivas futuras de relacionamento entre as duas partes e a determinação do Irão em manter a suspensão. Do ponto de vista europeu, estava a ser oferecido ao Irão um vasto leque de acções de cooperação e de apoio. Resumindo, a insistência dos iranianos na manutenção do ciclo de combustível nuclear parecia irrazoável aos europeus, enquanto a sua suspensão definitiva era inaceitável para os iranianos.

Ao longo de 2005 estas diferenças foram-se tornando cada vez mais evidentes. Ameaçadoramente, o Irão salientava repetidamente a natureza voluntária da suspensão. A 25 de Maio de 2005, em Genebra, a delegação da UE3 prometeu aos iranianos que, no final do Julho ou início de Agosto, apresentaria uma nova proposta de acordo para resolver a crise. No entanto, num gesto brusco, a 1 de Agosto de 2005, o lado iraniano enviou uma carta⁴ à AIEA, na qual informava a agência que as actividades de enriquecimento no complexo de Esfahan seriam retomadas na semana seguinte. Em resposta, a Agência avisou o Irão para que não retomasse qualquer actividade sem que estivesse instalado o necessário equipamento de vigilância.

AIEA reúne sobre a questão nuclear no Irão

Desde o anúncio de reinício da actividade na fábrica de conversão de urânio de Esfahan, no Irão, a 1 de Agosto de 2005, confirmado pelo relatório do Director geral da Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA) nesse mesmo mês e reiterado pelo Irão com a remoção dos selos de protecção que a AIEA havia colocado nas linhas produtivas daquela unidade fabril, que a comunidade internacional vive a angústia de uma novela cujos episódios se vão tornando cada vez mais dramáticos. Após sucessivas reuniões de emergência da AIEA, relatórios e apelos ao Irão para que restabelecesse a suspensão total das actividades relacionadas com o enriquecimento de urânio, cumprisse o «Protocolo Adicional» do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e adoptasse «medidas de transparência», o Irão, apesar de alguma colaboração com a AIEA, não deixou de agitar a bandeira nuclear. Numa tentativa de conduzir o Irão para a encruzilhada confronto *versus* negociação, os três negociadores europeus para o *dossier* nuclear iraniano (Alemanha, França, Reino Unido), propuseram à AIEA que passasse a remeter todas as questões relacionados com aquela pasta para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Numa reunião extraordinária, a 4 de Fevereiro, a AIEA aprovou uma resolução nesse sentido, com 27 votos a favor, num total de 35. Em retaliação, Ali Larijani, o principal negociador nuclear iraniano, anunciou que o seu país irá terminar com todas as medidas voluntárias de suspensão das actividades nucleares pacíficas, retomando assim o enriquecimento de urânio, e deixar de cooperar com as inspecções da AIEA.

Em preparação está um novo relatório da Agência, que será apresentado a 6 de Março, numa reunião da AIEA, em Viena. Mas agora há uma nova peça em jogo: o Conselho de Segurança, que poderá avançar com sanções ao Irão como forma de fazer com que retome as negociações e a colaboração com a AIEA.

Duas razões fundamentais justificam este passo, que marca um ponto de viragem nas relações entre a UE e o Irão. Em primeiro lugar, a insatisfação com as «insuficientes» ofertas europeias, razão presente em praticamente todas as declarações oficiais da República Islâmica. A este argumento juntou-se o receio de que, se os europeus os mantivessem envolvidos em negociações intermináveis, a suspensão acabaria por estar em vigor o tempo necessário para fazer da cessação um facto consumado. A segunda razão, no entanto, tem raízes mais profundas: trata-se simplesmente de falta de confiança, pois os europeus não acreditavam na natureza pacífica do programa nuclear iraniano, pelo que os iranianos duvidavam que os Europeus cumprissem as suas promessas e fornecessem a tecnologia necessária.

Para os europeus existem cada vez menos incentivos para retomar as negociações ou mesmo para tentar um «grande negócio», especialmente desde que o presidente Ahmadinejad fez os seus famosos comentários sobre o Holocausto, com o que destruiu uma década de uma bem sucedida diplomacia pública do Irão na Europa.

Daqui em diante, a questão nuclear não só dominaria como determinaria totalmente as relações UE-Irão, deixando em suspenso qualquer outro formato de discussão. Os europeus responderam à decisão iraniana de retomar as actividades em Esfahan com uma proposta ainda mais generosa, que o lado iraniano imediatamente rejeitou; decisão que, por seu lado, foi criticada numa declaração da UE de 9 de Agosto de 2005. As longas e, aparentemente infrutíferas, negociações e a eleição do ultra-conservador presidente Mahmud Ahmadinejad, começaram a influenciar a atmosfera política na qual a UE tinha que negociar com o Irão. Algumas figuras centrais do aparelho de poder iraniano sentiram imediatamente estas alterações: a 27 de Agosto de 2005, o conselheiro de política externa do Líder Supremo, Ali Akbar Velayati, concluiu que «as posições da Europa irão gradualmente aproximar-se das dos Estados Unidos», o dossier nuclear iraniano irá, quase de certeza, ser analisado na ONU, pelo que o Irão «deverá esperar sanções». Segundo Velayati, a China e a Rússia não vetarão qualquer decisão, mas «poderão tentar moderá-las»⁵.

Nos meses seguintes, o curso dos acontecimentos foi muito similar ao que Velayati previu. Na questão nuclear, foi de resolução em resolução: a 24 de Setembro de 2005, o conselho de governadores da AIEA adoptou uma resolução

muito crítica em relação ao Irão⁶. Seguiu-se o relatório de 18 de Novembro de 2005, que provocou uma pouco habitual reacção iraniana: a embaixada da República Islâmica na ONU «anunciou» o ponto de vista do Irão sobre a questão nuclear no *New York Times*⁷. Com o novo ano, as coisas ainda pioraram, com o lado iraniano a remover os selos de várias instalações, tendo retomado os trabalhos a 10 de Janeiro. Depois, a 31 de Janeiro, a declaração dos ministros dos Negócios Estrangeiros tornou claro que não só a UE e os Estados Unidos tinham trabalhado em conjunto para resolver a questão nuclear iraniana, como tinham tido o apoio da China e da Rússia. Finalmente, a 4 de Fevereiro, outra das previsões de Velayati concretizou-se, com a questão a ser submetida ao Conselho de Segurança da ONU. Nesta altura, o isolamento internacional do Irão era óbvio, pois apenas Cuba, a Síria e a Venezuela votaram contra a resolução.

Agora, nem os europeus nem os iranianos irão ao ponto de dizer que as negociações falharam. Pelo contrário, salientam a vontade de continuar as discussões, pelo menos em princípio. No entanto, para os europeus existem cada vez menos incentivos para retomar as negociações ou mesmo para tentar um «grande negócio», especialmente desde que o presidente Ahmadinejad fez os seus famosos comentários sobre o Holocausto, com o que destruiu uma década de uma bem sucedida diplomacia pública do Irão na Europa. É, no entanto, importante, notar que, no princípio não existia qualquer relação entre a questão nuclear e a política do Presidente, sendo certo que ele conseguiu bem combinar as duas questões em discursos públicos. Para piorar ainda mais as coisas, a crise das caricaturas, com manifestações em Teerão que incluíram ataques a embaixadas europeias, foi usada para enviar um aviso à Europa. Infelizmente, o presidente Ahmadinejad, ao contrário do seu antecessor, parece não querer, ou não poder, desempenhar um papel de moderação para fazer esfriar a crise. ■

¹ Ver Conclusões do Conselho 9717/02 (Presse 178), Luxemburgo, 17 de Junho de 2002 e todas as outras decisões do Conselho de Assuntos Gerais e Política Externa relativas ao Irão, de 2002 a 2004 em http://europa.eu.int/comm/external_relations/iran/intro/gac.htm.

² Steven Everts, *Engaging Iran. A test case for EU foreign policy*, Centre for European Reform, Londres, Março de 2004, p. 7.

³ Ver o texto completo em IAEA's Information Circular INFCIRC/637, de 26 de Novembro de 2004; para declarações oficiais e relatórios da AIEA sobre o Irão, ver <http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealran/index.shtml>.

⁴ Comunicação de 1 de Agosto de 2005, com origem na Representação Permanente da República Islâmica do Irão na Agência, Information Circular, INFCIRC/648.

⁵ «Iran has momentum in nuclear talks: former FM», *Tehran Times*, 27 de Agosto de 2005.

⁶ «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran», *Resolution Board of Governors, GOV/2005/77*, adoptada a 24 de Setembro de 2005.

⁷ Anúncio: «An Unnecessary Crisis – Setting the Record Straight About Iran's Nuclear Program», *International Herald Tribune*, 21 de Novembro de 2005.