

# DIPLOMACIA E CONFLITO

## O FUTURO DO ACORDO RELATIVO AO PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃO

Andreia Martins

Nos primeiros dias de 2020, a 3 de janeiro, um ataque aéreo ao Aeroporto Internacional de Bagdade, no Iraque, levou à morte do general iraniano Qassem Soleimani. Líder da força de elite Quds, da Guarda Revolucionária iraniana, era apontado como o braço-direito do Líder Supremo. A investida norte-americana, que motivou receios de um conflito de larga escala, matou outros elementos de destaque das principais forças do Irão e Iraque, nomeadamente o vice-presidente das Forças de Mobilização Popular no Iraque e líder do movimento Kataib Hezbollah, Abu Mahdi al-Muhandis. Importa aqui lembrar os acontecimentos imediatamente anteriores. Dias antes da morte de Soleimani, ainda em dezembro de 2019, um ataque coordenado pela milícia Kataib Hezbollah matou um trabalhador contratado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos e vários militares norte-americanos e iraquianos ficaram feridos. A resposta foi dada com um ataque aéreo no Iraque e na Síria a várias bases militares da milícia pró-iraniana, provocando 25 mortos. De seguida, na viragem do ano, as imediações da Embaixada norte-americana no Iraque, situada na Zona Verde – local de alta segurança em Bagdade – foram tomadas por milhares de pessoas em protesto contra o ataque, sendo que o cerco à representação diplomática norte-americana no Iraque obrigou mesmo a uma intervenção por parte das forças de segurança. A morte de Qassem Soleimani foi precisamente justificada pelas autoridades norte-americanas como uma medida preventiva, de forma

### RESUMO

O artigo procura explicar os momentos recentes de tensão entre o Irão e os Estados Unidos no contexto do acordo sobre o programa nuclear (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA), assinado em julho de 2015. Esse entendimento e o modelo que o sustentou são aqui analisados do ponto de vista teórico e histórico, num momento de impasse em que o acordo não está a ser verdadeiramente implementado, após a retirada unilateral de Washington e o afastamento gradual de Teerão, mas também quando parece não haver alternativa exequível para as negociações. Argumenta-se que a manutenção do acordo – ou o início de novas negociações no mesmo quadro – será decisiva para resolver a questão nuclear e evitar que um incidente futuro possa precipitar uma escalada militar ou de confronto na região.

Palavras-chave: diplomacia, programa nuclear, Irão, sanções.

### ABSTRACT

#### DIPLOMACY AND CONFLICT: THE FUTURE OF THE IRAN NUCLEAR DEAL

The article aims to explain the recent moments of tension



between Iran and the United States in the context of the agreement on the Iranian nuclear program (JCPOA), signed in July 2015. That pact and the model of negotiation that sustained it are here analysed from a theoretical and historical point of view, at a time of deadlock where the agreement is not actually being implemented, after the unilateral withdrawal from Washington and the gradual retreat from Tehran, but also where there seems to be no effective alternative to the negotiations. It is argued that maintaining the agreement – or starting new negotiations within the same framework – will be decisive in resolving the nuclear issue and avoiding that a future incident may possibly origin a military escalation or confrontation in the region.

*Keywords:* diplomacy, nuclear programme, Iran, sanctions.

a evitar incursões noutras embaixadas dos Estados Unidos no Médio Oriente que o general iraniano estaria alegadamente a preparar<sup>1</sup>.

Na sequência da morte de Soleimani, o Irão lançou ataques contra bases militares iraquianas onde estavam destacados militares norte-americanos. Inicialmente, a Administração Trump garantiu que a incursão não tinha causado baixas, mas foi o próprio Pentágono que viria a admitir mais tarde que o mesmo tinha provocado mais de 100 feridos<sup>2</sup>. Na noite deste ataque, o regime iraniano abateu por engano um avião da Ukrainian International Airlines que tinha descolado minutos antes do Aeroporto de Teerão com destino a Kiev, provocando a morte de todas as 176 pessoas que seguiam a bordo. O incidente com os mísseis que levou à queda daquele voo comercial depressa transformou um momento de comoção nacional pela morte do general iraniano em protestos violentos contra o regime e contra o próprio Líder Supremo, Ali Khamenei<sup>3</sup>, contestação social que, aliás, já tinha eclodido em várias

idades iranianas em novembro de 2019 contra a subida do preço dos combustíveis<sup>4</sup>, numa conjuntura de crescente isolamento financeiro e dificuldades económicas que será contextualizado nas próximas páginas.

Apenas dois dias após a morte de Qassem Soleimani, o Irão avançou noutra frente, ao anunciar que deixaria de olhar aos limites do acordo sobre o programa nuclear nos seus principais parâmetros<sup>5</sup>. Mas esta decisão de se distanciar do acordo não foi totalmente inesperada nem decorreu somente na ressaca da morte de um general proeminente do regime. Argumenta-se, neste artigo, que o referido acordo e o seu modelo são centrais na compreensão do regresso das tensões regionais e de provocação mútua entre Irão e Estados Unidos. É importante notar que o atual ciclo de ação-retaliação entre os dois países se intensificou depois de Washington ter anunciado, em maio de 2018, a retirada unilateral dos norte-americanos daquele entendimento<sup>6</sup>. Por isso, não é possível compreender em profundidade esta tensão crescente, nas suas várias vertentes, sem olhar para o processo negocial que desencadeou o acordo, até porque uma eventual renegociação da questão nuclear pela via diplomática será decisiva para evitar uma escalada do conflito, tal como aconteceu no passado recente.

## **O MODELO E O ACORDO SOBRE O PROGRAMA NUCLEAR**

Conhecido formalmente como Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), o acordo sobre o programa nuclear foi assinado em Viena a 14 de julho de 2015, pelo Irão e pelo grupo P5+1, que incluía os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança

das Nações Unidas – Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido –, a que se juntaram a Alemanha e ainda a União Europeia (UE). O acordo foi alcançado ao fim de vários anos de avanços e recuos nas negociações entre 2003 e 2013, e na origem do processo diplomático esteve a desconfiança, por parte da comunidade internacional, da alegada intenção do Irão em obter armas nucleares e pela suposta existência de um programa nuclear clandestino em instalações ocultas, fora do alcance e capacidades de vigilância da Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA). Teerão sempre negou estas acusações e insistiu que o programa nuclear servia apenas fins civis, lembrando por outro lado o direito ao desenvolvimento nuclear reconhecido pelo Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), do qual é país signatário. Em concreto, as autoridades iranianas argumentavam ter do seu lado o artigo 4.º do TNP que estabelece o «direito inalienável de todas as partes de desenvolver investigação, produção e usar energia nuclear para fins pacíficos»<sup>7</sup>. O acordo assinado em 2015 passou a permitir ao Irão o desenvolvimento do seu potencial nuclear, tendo em consideração os vários limites técnicos de produção, armazenamento e investigação dos materiais que são usados na produção de armas nucleares. Com este entendimento, as infraestruturas iranianas envolvidas no programa nuclear ficaram também sob a supervisão das instituições internacionais, sobretudo da AIEA. Mediante estes limites e o controlo do programa nuclear, foram levantadas as sanções multilaterais contra o Irão que tinham sido aprovadas e renovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em várias resoluções adotadas entre 2006 e 2013.

Mas é necessário estabelecer bases de compreensão teórica e histórica deste entendimento para uma perceção mais abrangente do mesmo. Considera-se neste artigo que o acordo sobre o programa nuclear do Irão foi assinado sob a égide das instituições multilaterais e que dependeu em muito do modelo de negociação que o sustentou. Por isso, do ponto de vista teórico, é possível analisar o JCPOA e o respetivo modelo através do racionalismo, abordagem ontológica que sustenta que todos os agentes, atores coletivos ou individuais, são lógicos e racionais no comportamento e nas escolhas que fazem. Em particular, são relevantes os contributos da teoria da escolha racional, que presume que há racionalidade nos atores e nas respetivas ações tendo em conta os seus custos e benefícios, e que a ação decorre sempre na busca de cumprir objetivos sob determinadas restrições. Duncan Snidal, um dos principais autores nesta matéria, explica que a teoria da escolha racional permite, enquanto instrumento metodológico, aproveitar os conceitos fornecidos por modelos mais rígidos – por exemplo, da teoria dos jogos – para ajudar à compreensão de uma realidade mais fluida e complexa, neste caso, um processo negocial<sup>8</sup>.

Uma vez que se trata de uma abordagem flexível, que serve sobretudo como estrutura de pensamento, torna-se necessário completá-la com os contributos de algumas das principais correntes das Relações Internacionais, em particular o realismo e o liberalismo, considerando-se que o processo negocial do acordo – assim como o atual

momento de incerteza – oscila permanentemente entre as duas. Se nos momentos de maior discórdia entre os atores envolvidos se reconhecem elementos próprios do neorealismo, as conjunturas de maior sintonia – bem como o próprio facto de se ter chegado a um acordo – vão ao encontro do institucionalismo liberal. Enquanto a escola realista se foca nos ganhos relativos de cada Estado, remetendo para segundo plano o

O ACORDO REFLETE NA SUA ESSÊNCIA UMA TENDÊNCIA CLARA PARA O INSTITUCIONALISMO LIBERAL PORQUE FOI ATRAVÉS DAS INSTITUIÇÕES QUE SE CONSEGUIU MELHORAR A COOPERAÇÃO E REDUZIR A DESCONFIANÇA ENTRE NAÇÕES QUE TERIAM VÁRIOS MOTIVOS HISTÓRICOS PARA MANTER UMA INIMIZADE RECÍPROCA.

sistema internacional, a escola liberal foca os ganhos absolutos que podem resultar de cooperação e estabelece que as instituições podem ser vantajosas para a cooperação, impondo regras e leis a nível internacional. Defende-se, neste âmbito, que o acordo reflete na sua essência uma tendência clara para o institucionalismo liberal, não só porque esta corrente não ignora os contributos do neorealismo e dos interesses particulares

dos Estados<sup>9</sup>, mas também porque foi através das instituições que se conseguiu melhorar a cooperação e reduzir a desconfiança entre nações que, como será analisado, teriam vários motivos históricos para manter uma inimizade recíproca. Por outro lado, como veremos com maior pormenor, a decomposição do acordo partiu de ações egoístas por parte dos Estados em detrimento da segurança coletiva e da cooperação entre países, facilitada pelos regimes e instituições internacionais.

Estabelecido o quadro teórico para esta reflexão, importa também fazer uma breve abordagem ao contexto que antecedeu a assinatura do acordo para compreender de forma abrangente as dificuldades que o circundaram e a importância deste. Sem fazer um relato exaustivo da relação complexa entre Irão e Estados Unidos, é relevante lembrar que esta remonta sobretudo à Revolução Islâmica de 1979 e aos acontecimentos que se seguiram, com destaque para a tomada de reféns na Embaixada norte-americana em Teerão, que levou ao corte diplomático de relações entre os dois países, situação que perdura até hoje. Esse contexto permite relembra as razões pelas quais o país do golfo Pérsico viveu, nas últimas décadas, uma situação de isolamento e de afastamento em relação à comunidade e instituições internacionais. A génese do programa nuclear iraniano – que remonta ao período anterior à Revolução Islâmica e teve inclusive o apoio determinante de Washington e de outras potências antes de 1979 – gerou por várias décadas a desconfiança de que o Irão estaria a tentar desenvolver armas nucleares para benefício e consolidação do regime dos aiatolas, sobretudo após as privações sofridas durante a guerra com o Iraque, entre 1980 e 1988. O Irão vai ficar sobretudo marcado pela forma como as grandes potências e organizações internacionais ignoraram, na perspetiva iraniana, os ataques com armas químicas dos iraquianos e conclui que, num contexto de isolamento, só poderia contar com os seus próprios meios para se defender. Bahgat, um dos autores que aborda esta temática, defende que a política nuclear do Irão

passa a ser influenciada por dinâmicas internacionais, regionais e domésticas, desde logo por questões de segurança, orgulho nacional e desenvolvimento político<sup>10</sup>.

Nos anos 1990, após o fim da Guerra Fria, a posição dos Estados Unidos na nova distribuição de poder a nível mundial torna-se preponderante, com destaque para a influência crescente no Médio Oriente. A hostilidade da época revolucionária com Teerão e a pressão exercida pelos aliados de longa data, Arábia Saudita e Israel, afastam cada vez mais Washington de um inimigo que começava a ganhar grande influência regional e que os Estados Unidos continuavam a sancionar diretamente. Por outro lado, com o fim da União Soviética, a nova superpotência instala-se em força com várias bases militares em países próximos e circundantes do Irão e entra em guerra aberta com o Iraque de Saddam Hussein. Do ponto de vista de Teerão, a posição de força vinculada pelos norte-americanos – primeiro durante a Guerra do Golfo e depois pela intervenção no Afeganistão e a guerra no Iraque em 2003 – mostra que Washington não hesita em exercer o seu poder contra um regime adversário se assim o entender. A ameaça surge também no campo da retórica: em janeiro de 2002, o Presidente norte-americano George W. Bush vai incluir o Irão no «Eixo do Mal», ao lado do Iraque e da Coreia do Norte<sup>11</sup>. É neste contexto que Teerão passa a assumir uma postura ambígua sobre o dossiê nuclear. Nos anos 1990, o aiatola Ali Khamenei tinha até emitido uma *fatwa* que proibia a produção e armazenamento de armas nucleares no país. No entanto, o Irão irá intensificar os esforços para a extração de urânio e oferece vários incentivos para o regresso de cientistas nucleares que tinham abandonado o país depois de 1979. Em agosto de 2002, o Conselho Nacional de Resistência do Irão (também conhecido por MEK ou MKO) denuncia a existência de duas instalações ligadas à produção de energia nuclear que não tinham sido declaradas pelas autoridades iranianas à AIEA. As revelações foram apresentadas como uma prova de um plano paralelo por parte do Irão, elaborado à margem da comunidade internacional. O programa nuclear do Irão estava, então, «bifurcado»<sup>12</sup> em dois programas diferentes: o primeiro, seguido de perto pela AIEA e que o resto do mundo conhecia – respeitando o TNP e outras regras específicas, como os acordos de salvaguarda ou o protocolo adicional, que serão abordados de seguida –, e outro, clandestino, que deveria ter sido declarado a esta organização internacional. Segundo a AIEA, os acordos de salvaguarda (*safeguards agreement*) foram estabelecidos entre a agência e os 174 Estados que aderiram ao TNP de forma a assegurar que o material nuclear que cada um destes Estados pudesse deter para fins civis não seria usado em armas ou explosivos nucleares. Desta forma, a AIEA tem «o direito e a obrigação» de assegurar o cumprimento destes acordos no território sob jurisdição e em controlo do Estado. De igual forma, os cinco Estados com armas nucleares que fazem parte do TNP também assinaram acordos com a AIEA no sentido de garantir que o material nuclear existente é usado apenas para fins pacíficos tal como estabelecido em cada caso específico<sup>13</sup>. A complementar estes acordos individuais está ainda o Protocolo Adicional que surgiu em 1997 e que consiste precisamente num protocolo esta-

belecido com determinados países fornecendo ferramentas adicionais para a verificação do cumprimento das regras, um protocolo que passou a ser usado no contexto da AIEA depois das experiências do Iraque e da Coreia do Norte. Estes casos específicos mostraram que «ainda que os acordos de salvaguarda funcionassem bem no que diz respeito à verificação de atividades no material e instalações declaradas, estes não permitiam detetar material e atividades não declaradas em Estados da IAEA»<sup>14</sup>. No caso iraniano, o Protocolo Adicional foi implementado entre 2003 e 2006, mas nunca foi ratificado pelo Parlamento. Com o fim abrupto das negociações, só anos mais tarde é que volta-

O MOMENTO DE APROXIMAÇÃO E POSSÍVEL ENTENDIMENTO DIPLOMÁTICO SURGE NA SEQUÊNCIA DA ELEIÇÃO DE BARACK OBAMA, DISPONÍVEL A «ESTENDER A MÃO» AO IRÃO NUM GESTO DE PAZ. A REVOLUÇÃO VERDE NO IRÃO EXIGIA PRUDÊNCIA AO PRESIDENTE REELEITO, MAHMOUD AHMADINEJAD [E] EM OUTUBRO DE 2009 É FIRMADO UM PRINCÍPIO DE ACORDO ENTRE O IRÃO E O GRUPO P5+1.

ria a ser implementado, mais especificamente como parte integrante do JCPOA. Mediante este acordo, o Irão está «perpetuamente» ligado ao Protocolo Adicional, a menos que tome a decisão de abandonar o próprio TNP<sup>15</sup>.

De forma a evitar uma nova imposição de sanções ou até uma intervenção militar, à imagem do que tinha acontecido no vizinho Iraque, a UE – designadamente o Reino Unido, a França e a Alemanha, grupo que

ficaria conhecido por E3 – decide em 2003 sentar-se à mesa das negociações com o Irão de forma a assegurar uma resolução diplomática do problema. Os Estados Unidos não se opuseram a estas negociações, mas recusaram-se a participar nas mesmas, uma vez que acreditavam que qualquer tentativa de negociar com Teerão produziria um resultado negativo<sup>16</sup>. Estava assim dado o primeiro passo na longa caminhada que culminaria em 2015 com o acordo sobre o programa nuclear. No entanto, depois de 2005, com a eleição de Mahmoud Ahmadinejad – candidato que durante a campanha se tinha notabilizado por criticar a recente aproximação de Teerão ao Ocidente – como novo Presidente, o Irão volta ao enriquecimento de urânio que havia interrompido desde o início das negociações, até porque os iranianos mais conservadores argumentavam que os resultados obtidos junto dos europeus não permitiam colmatar as dificuldades que continuavam a ser causadas pelas sanções norte-americanas. Na sequência da nova posição de afronta assumida pelo Irão, surgem em 2006 as primeiras sanções multilaterais, aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>17</sup>.

Com a renovação constante destas sanções e o isolamento crescente de Teerão, só volta a haver espaço para negociações sérias sobre as atividades nucleares em 2009, contando não só com os países europeus que haviam encetado a iniciativa, mas também com os Estados Unidos, a China e a Rússia, juntando desta forma todos os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O momento célere de aproximação e possível entendimento diplomático surge na sequência da eleição de Barack Obama em 2008 e a tomada de posse, em janeiro de 2009, de um presidente norte-americano

disponível a «estender a mão» ao Irão num gesto de paz<sup>18</sup>. Por outro lado, a Revolução Verde no Irão após as eleições presidenciais exige prudência ao Presidente reeleito, Mahmoud Ahmadinejad, uma vez que o regime é acusado de vários atropelos aos direitos humanos no ato eleitoral desse ano e enfrenta algumas das maiores manifestações desde a Revolução de 1979<sup>19</sup>. Neste contexto, em outubro de 2009, é firmado um princípio de acordo entre o Irão e o grupo P5+1 que fica conhecido como «Acordo de Genebra»: o entendimento de base previa a exportação de urânio enriquecido do Irão para a Rússia e a França. Em troca, Teerão receberia hexafluoreto de urânio, um composto necessário ao enriquecimento, para garantir um programa nuclear com fins civis. No entanto, estes esforços acabam por não surtir qualquer efeito, uma vez que tanto Teerão como Washington sofrem pressões a nível doméstico<sup>20</sup>. No Irão, a convulsão política e social impede o país de falar a uma só voz nos palcos internacionais, enquanto os Estados Unidos, pressionados pelo Congresso e pelos principais aliados, sobretudo Israel, trocam a diplomacia pela imposição de novas sanções unilaterais. O problema central para os norte-americanos mais conservadores terá sido a aceitação implícita do enriquecimento que até aqui tinha sido negado ao Irão: a proposta de exportação do urânio enriquecido para um país terceiro não vedava as atividades nucleares e a legitimidade de um programa nuclear com fins civis, mas apenas garantia que o material físsil era retirado do país. Já os responsáveis iranianos começaram a questionar as premissas da proposta, nomeadamente por se sentirem prejudicados no timing estabelecido para a troca dos materiais em causa. Perante a ameaça do regresso às sanções, foi ainda tentada em 2010 uma via diplomática alternativa ao grupo P5+1: a Declaração de Teerão. Com praticamente as mesmas condições que tinha negado meses antes, o Irão mostra nesta altura estar disponível a aceitar a exportação de urânio enriquecido para o Brasil e para a Turquia, mas os membros do Conselho de Segurança acabam por não aceitar aquela opção, fruto do trabalho da diplomacia norte-americana: uma eventual resposta positiva ao acordo desenhado por Ancara e Brasília não servia, naquela altura, os interesses políticos de Washington que iam no sentido de ganhar espaço para alcançar vitórias no plano interno<sup>21</sup>.

A situação torna-se cada vez mais complexa nos anos seguintes, com tentativas falhadas de regresso às negociações entre a permanente ameaça de conflito, as dificuldades económicas crescentes em Teerão na sequência de sanções de embargos devastadores e, por outro lado, o aumento significativo das capacidades nucleares que aproximam cada vez mais o Irão de ter todos os elementos necessários à composição de uma bomba atómica. Israel mantém um nível de alerta constante e promove ataques contra cientistas nucleares iranianos. Os Estados Unidos avançam com ciberataques que visam o programa nuclear iraniano e nunca descartam a hipótese de uma intervenção direta no país caso haja evidências de uma perigosa aproximação às armas nucleares. Perante a situação de impasse e de extremar de posições, apenas uma nova liderança mais moderada no Irão poderia trazer alguma esperança em negociações bem-sucedidas<sup>22</sup>, o que

acaba mesmo por acontecer em 2013, com as eleições presidenciais no Irão que dão a vitória a Hassan Rouhani, escolhido pelo eleitorado na base de promessas de melhorias no nível de vida dos iranianos com o fim das sanções.

Com o pretexto de melhorar a situação económica do país, o novo Presidente recebeu o aval do aiatola Ali Khamenei para chegar a uma base de acordo com o «grande satã» e, pelo argumento económico, as negociações ficam a cargo de Hassan Rouhani, mais especificamente do ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros, Javad Zarif, que responde perante o Presidente e não perante o Líder Supremo. De notar que há uma intenção de afastamento e desresponsabilização por parte dos responsáveis religiosos: se algo no futuro corresse mal com o acordo, a responsabilidade seria do Governo e dos seus ministros, sem implicar o Líder Supremo ou o regime<sup>23</sup>. Entretanto, nos Estados Unidos, Barack Obama garantiu em 2012 a reeleição para um segundo mandato e dá impulso a um canal diplomático direto – na altura secreto – estabelecido anteriormente entre Teerão e Washington, com a mediação do sultanato de Omã. Neste ponto, a Administração Obama já estava em segundo mandato, que é tradicionalmente de menor foco e prioridade em assuntos domésticos, na ausência de preocupação com a reeleição. É através destas conversações mediadas por Omã que os Estados Unidos mostram disponibilidade para ceder na questão do enriquecimento de urânio por parte do Irão e passam a correlacionar diretamente o alívio das sanções económicas impostas em anos recentes com as restrições e vigilância internacional do programa nuclear. Com esta base de entendimento entre os dois principais atores, o grupo P5+1 volta a reunir-se em Genebra, em outubro de 2013, e no mês seguinte a plataforma de negociação chega ao Joint Plan of Action (também conhecido por Acordo Interino de Genebra), que estabelece as linhas vermelhas e os princípios que vão reger as negociações nos dezoito meses seguintes até julho de 2015, aquando da assinatura do texto final, o JCPOA. O acordo, que levou mais de uma década a ser alcançado, foi finalmente implementado em janeiro de 2016 e vigorou em pleno cumprimento por todas as partes envolvidas até 2018.

### **AS EXIGÊNCIAS DE NOVAS NEGOCIAÇÕES E A POSIÇÃO EUROPEIA**

Explicado aqui de forma muito resumida, o processo que desencadeou este entendimento foi moroso e assumiu características históricas inéditas, sendo considerado uma obra-prima de complexa coordenação diplomática<sup>24</sup>. No entanto, o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, persistente nas críticas a este entendimento assinado no segundo mandato da Administração de Barack Obama, considerou-o «o pior acordo de sempre». Ainda que Teerão tenha cumprido os termos estabelecidos pela plataforma de negociação ao longo dos primeiros anos do acordo, Donald Trump fez várias críticas ao JCPOA durante a campanha presidencial de 2016 e já depois da tomada de posse. Entre as principais falhas apontadas pela nova liderança norte-americana – que serviram para justificar a saída unilateral dos Estados Unidos deste acordo, em maio de 2018 –,

destaque para os limites temporais do mesmo, e ainda o argumento de que a letra do acordo deixava por resolver vários problemas e não incluía quaisquer condições sobre outras questões consideradas prementes, como o programa iraniano de mísseis balísticos, as questões dos direitos humanos ou a influência regional crescente de Teerão em palcos como a guerra na Síria ou no Iémen, com guerras por procuração em que o regime iraniano e o Governo norte-americano apoiam lados opostos, fruto do posicionamento e das alianças de cada país na região. O secretário de Estado norte-americano, Mike Pompeo, ameaçou então a imposição das sanções «mais pesadas da história»<sup>25</sup> contra o Irão e uma nova estratégia em relação ao país do Médio Oriente, com 12 exigências<sup>26</sup> para a elaboração de um novo acordo sobre o programa nuclear: por exemplo, o fim do apoio a grupos com o Hezbollah e o Hamas, o fim do envolvimento militar na Síria, Iémen e Iraque, e a abolição do programa de mísseis balísticos.

Sem sinais de abertura para novas negociações e ao fim de «um ano de paciência»<sup>27</sup>, como o designou o ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros, Javad Zarif, através de uma publicação no Twitter, o Presidente

Hassan Rouhani anunciou em maio de 2019 que o Irão começaria a afastar-se de algumas das alíneas do acordo nos meses seguintes, caso a situação se mantivesse inalterada e as sanções continuassem a visar a economia iraniana. Nos meses seguintes, Teerão e Washington envolvem-se numa perigosa escalada de violência no golfo de Omã, junto ao estreito de Ormuz, com o reforço militar dos Estados Unidos naquela zona do globo. No momento mais sensível de respostas e contrarrespostas, depois de alegados atos de sabotagem em navios e petroleiros por parte de Teerão, os Guardas da Revolução do Irão abatem um avião norte-americano não tripulado, argumentando que o aparelho tinha violado o espaço aéreo iraniano. Os Estados Unidos negam essa informação e, na sequência deste incidente, Donald Trump ordena um ataque contra alvos no território iraniano, mas suspende-o minutos antes de este se concretizar, explicando mais tarde que esse ataque não seria proporcional, uma vez que causaria um número elevado de vítimas. Um novo pico de tensão surge em setembro de 2019, após o ataque com drones dos rebeldes Houthis – apoiados pelo Irão na Guerra do Iémen – contra a Aramco, comprometendo seriamente os níveis de produção da gigante petrolífera saudita, aliada de Washington e arqui-inimiga de Teerão.

É importante destacar que, naqueles doze meses que separaram a decisão norte-americana e a resolução iraniana, entre maio de 2018 e maio de 2019, os restantes signatários – com destaque para a UE – tentaram compensar Teerão pelas perdas registadas com a saída unilateral dos Estados Unidos. Afinal, Washington tinha reposto as sanções

SEM SINAIS DE ABERTURA PARA NOVAS NEGOCIAÇÕES, O PRESIDENTE ROUHANI ANUNCIOU EM MAIO DE 2019 QUE O IRÃO COMEÇARIA A AFASTAR-SE DE ALGUMAS DAS ALÍNEAS DO ACORDO. TEERÃO E WASHINGTON ENVOLVEM-SE NUMA PERIGOSA ESCALADA DE VIOLÊNCIA NO GOLFO DE OMÃ E NO MOMENTO MAIS SENSÍVEL DE RESPOSTAS E CONTRARRESPOSTAS.

e o embargo petrolífero em agosto de 2018 e comunicou que não faria negócios com nenhum país ou empresa que mantivesse as suas ligações à República Islâmica. Ou seja, empresas e países seriam obrigados a abdicar do poderoso mercado norte-americano para manterem relações comerciais com o Irão, dilema que foi de fácil decisão para grande parte dos empresários e multinacionais que tinham investido e recuperado a confiança no país desde a assinatura do acordo. Desta forma, enquanto os constantes relatórios da AIEA continuavam a certificar que os termos do acordo eram cumpridos do lado iraniano, as vantagens inicialmente obtidas por Teerão com o levantamento de sanções ficavam seriamente comprometidas.

A situação de desvantagem comparativa levou a UE, em concreto o grupo E3 – que esteve na origem do processo negocial em 2003 e prestou um apoio decisivo na elaboração do acordo de 2015 –, a implementar um procedimento legal para bloquear as sanções norte-americanas para tentar salvar o acordo, numa lógica de afastamento do aliado transatlântico que marcou os primeiros anos da Administração Trump. Bruxelas ativou então o Estatuto de Bloqueio<sup>28</sup>, legislação europeia que remonta a 1996 e que foi projetada para neutralizar os efeitos extraterritoriais das sanções norte-americanas impostas ao Irão no âmbito do Iran and Libya Sanctions Act. O atualizado Estatuto de Bloqueio, que se traduziu no Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX), criado em janeiro de 2019, passou a impedir que qualquer empresa europeia compactasse com as sanções dos Estados Unidos, permitindo que recorressem a compensações por eventuais danos recorrentes dessas sanções e não reconhecendo quaisquer sentenças judiciais, estrangeiras ou na UE, que se baseassem nas sanções norte-americanas. No entanto, mesmo com este instrumento, grande parte das empresas optou por salvaguardar a sua relação comercial com os Estados Unidos e o acesso ao setor financeiro norte-americano. Entre janeiro e outubro de 2019, o volume de comércio entre o Irão e a UE caiu 75% em relação ao ano anterior<sup>29</sup>. Por seu lado, o Irão, que continuava a cumprir os termos do acordo, viu a economia entrar em recessão. A iniciativa europeia mostrava-se novamente incapaz de contrabalançar a postura de «pressão máxima» de Washington que, para muitos, tem como real intenção instigar a guerra e instabilidade no Irão para despoletar uma mudança de regime<sup>30</sup>.

Foi neste contexto que o Irão iniciou em maio de 2019 uma trajetória de afastamento gradual dos compromissos assumidos, tendo chegado a valores de enriquecimento de urânio de cerca de 4,5%, ainda assim bastante longe dos 20% que tinha alcançado antes da assinatura do acordo de 2015. Em janeiro de 2020, já após a morte de Soleimani e no auge de mais uma escalada de tensão, Teerão comunicou que passaria a ignorar os limites estabelecidos, nomeadamente na quantidade de urânio enriquecido produzido, na percentagem a que este urânio pode ser enriquecido ou aos esforços de investigação e desenvolvimento do programa nuclear. Nos termos do JCPOA, o Irão não podia ultrapassar o nível de enriquecimento de urânio além de 3,67% (*low-enriched uranium*), muito longe dos cerca de 90% de enriquecimento necessário à produção de armas nucleares

(highly enriched uranium). O acordo de 2015 também limitava o stock de urânio enriquecido do Irão a 300 quilogramas, o número de centrifugadoras disponíveis para o enriquecimento a um máximo de 5060 e o tipo de centrifugadoras usadas nesse enriquecimento de urânio. Manteve-se – pelo menos para já – o acesso ao programa nuclear e respetivas instalações por parte da comunidade internacional, em cooperação absoluta com a AIEA, tal como prevê o acordo. Na prática, o Irão deixa de se reger pelos limites de enriquecimento de urânio e elimina restrições operacionais importantes implementadas pelo JCPOA, sublinhando, no entanto, que todos os passos de afastamento em relação ao acordo «são reversíveis mediante a implementação efetiva de todas as obrigações recíprocas»<sup>31</sup>.

Depois dos mecanismos e tentativas de compensação entre maio de 2018 e maio de 2019 pela retirada dos Estados Unidos, a UE tem uma ligeira mudança de posicionamento e começa a pressionar Teerão no sentido de regressar aos termos do acordo.

A 14 de janeiro de 2020, as três potências europeias que participaram diretamente no JCPOA acionam o mecanismo para a resolução de diferendos, previsto pelo acordo caso um dos países considere que as obrigações não estão a ser cumpridas por uma das partes. Com este mecanismo de resolução de disputas, França, Alemanha e Reino Unido esclarecem que pretendem apenas fazer com que o Irão volte a cumprir todos os termos do acordo. O processo prossegue na Comissão Conjunta – onde se reúnem todos os signatários que se mantêm no acordo – e é coordenado pelo alto representante da UE para a

Política Externa, Josep Borrell, que afirma perentoriamente que «não há alternativa» ao acordo diplomático assinado em Viena há cinco anos. Caso os membros não consigam resolver os desentendimentos nestes parâmetros, os países podem então notificar o Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o incumprimento do Irão e, a partir daí, o órgão da ONU terá de votar, no prazo de trinta dias, uma nova resolução que mantenha a suspensão das sanções multilaterais ao Irão<sup>32</sup>.

Se, por um lado, a diplomacia europeia reitera que não quer estar associada à campanha de «pressão máxima» contra o Irão<sup>33</sup>, conduzida pelos Estados Unidos, a UE vinca com esta medida do mecanismo de disputas que não aceita o argumento do regime iraniano de que tem o direito de se afastar dos compromissos assumidos e tenta que Teerão volte a cumprir com o acordo, recorrendo a um recurso pelo próprio texto de 2015. O futuro daquilo que resta do JCPOA poderá também passar por um cenário de adiamentos constantes nos próximos meses e o próprio alto responsável europeu pela

SE A DIPLOMACIA EUROPEIA REITERA QUE NÃO QUER ESTAR ASSOCIADA À CAMPANHA DE «PRESSÃO MÁXIMA» CONTRA O IRÃO, CONDUZIDA PELOS ESTADOS UNIDOS, A UE VINCA, COM A MEDIDA DO MECANISMO DE DISPUTAS, QUE NÃO ACEITA O ARGUMENTO DO REGIME IRANIANO DE QUE TEM O DIREITO DE SE AFASTAR DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS E TENTA QUE TEERÃO VOLTE A CUMPRIR COM O ACORDO, RECORRENDO A UM RECURSO PELO PRÓPRIO TEXTO DE 2015.

Política Externa já admitiu que a *timeline* poderá ser estendida «indefinidamente». No acordo da Comissão Conjunta de 26 de fevereiro de 2020, em Viena, quase um mês depois de ter sido ativado o mecanismo de disputas, o assunto não foi sequer discutido na reunião, o que parece reforçar o cenário de uma prorrogação prolongada<sup>34</sup>. Durante este tempo de adiamento, os países europeus poderão tentar que o Irão volte a cumprir com os termos do acordo ou que os Estados Unidos regressem às negociações, ou ainda acenar a Teerão com benefícios económicos que ajudem a superar a crise. Na decisão europeia deverão também pesar os relatórios que continuam a chegar da AIEA, organização com a qual o Irão continua a colaborar com as inspeções, tal como estabelecido. No entanto, a unidade entre os países europeus signatários do acordo pode estar em risco de se desmoronar num futuro próximo. No mesmo dia em que o mecanismo de disputas foi ativado pela UE, numa derradeira tentativa de salvar o JCPOA, o primeiro-ministro britânico admitia, em entrevista à BBC, a possibilidade de se iniciarem negociações para um novo acordo<sup>35</sup>. Foi a primeira vez que outro signatário para além dos Estados Unidos admitiu abertamente a possibilidade de se iniciarem negociações para um novo entendimento sob a liderança de Donald Trump. Ainda em janeiro de 2020, no contexto de elevadas tensões após a morte de Soleimani, o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, pedia aos países europeus e restantes signatários que rasgassem o acordo assinado em 2015 e apelava à negociação de um novo entendimento. «Chegou o momento de Reino Unido, Alemanha, França, Rússia e China reconhecerem esta realidade. Devem retirar-se de imediato do que resta do acordo», afirmou<sup>36</sup>.

### **SEM ACORDO E SEM ALTERNATIVAS?**

No final de fevereiro de 2020, as eleições parlamentares no Irão decorreram num ambiente bastante diferente de anos recentes, numa altura em que o país começava a registar os primeiros casos de covid-19<sup>37</sup>. A afluência às urnas foi de 42,5%, a mais fraca desde a Revolução Islâmica de 1979, e a ala mais conservadora garantiu uma vitória esmagadora de acordo com os primeiros resultados disponíveis. Há menos de três anos, as eleições presidenciais, que garantiram a reeleição de Hassan Rouhani, representaram um autêntico referendo ao acordo sobre o programa nuclear que o país havia assinado durante o primeiro mandato. Nas urnas, os iranianos tinham mostrado o seu apoio à ala mais reformista do regime, que tinha conseguido resolver alguns dos principais problemas económicos, melhorar as condições de vida dos iranianos, e até mesmo viabilizar a integração no sistema internacional de um regime isolado durante décadas. Para além das limitações nucleares, da vigilância e do alívio de sanções, o acordo de 2015 foi também visto como um acordo político, ou um primeiro passo no sentido de normalizar as relações com Teerão e de resolver gradualmente alguns dos problemas que envolvem aquele país. No entanto, esta normalização foi interrompida em maio de 2018, após a retirada unilateral dos Estados Unidos, e com ela o fim de todas as vantagens do acordo delineado e assinado por reformistas. Agora, os espe-

cialistas olham para as eleições presidenciais de 2021 e antecipam a possível eleição de um presidente conservador, em linha com as posições extremadas de líderes como Mahmoud Ahmadinejad e pouco disponível para negociar um futuro acordo<sup>38</sup>.

Num ano fortemente marcado pela pandemia, as negociações estagnaram e a situação de impasse em relação ao JCPOA manteve-se. No início de julho de 2020, o Irão acionou, por sua vez, o mecanismo de resolução de disputas, citando «problemas de implementação» do acordo por parte dos países europeus envolvidos<sup>39</sup>. Tal como ocorreu no início do ano, os restantes signatários poderão recorrer a múltiplas e quase ilimitadas

extensões de prazos para resolução de conflitos. Apesar do iminente perigo de fim definitivo do acordo, o Irão obteve em outubro último um sinal importante por parte das nações europeias, com o fim da interdição que vigorara durante treze anos

NUM ANO FORTEMENTE MARCADO  
PELA PANDEMIA, AS NEGOCIAÇÕES ESTAGNARAM  
E A SITUAÇÃO DE IMPASSE EM RELAÇÃO  
AO JCPOA MANTEVE-SE.

da venda de armas e de equipamento militar pesado. Dois meses antes, os Estados Unidos tinham tentado prolongar este embargo, mas não conseguiram mobilizar o apoio dos restantes membros – permanentes e não permanentes – do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Apenas a República Dominicana votou ao lado da diplomacia norte-americana, no que foi considerado um resultado «humilhante»<sup>40</sup> para os Estados Unidos. Neste cenário, mais de dois anos após a saída, a Administração Trump argumenta que, apesar de se ter retirado do acordo, continua a fazer parte do mesmo ao nível técnico, pelo que pode desencadear o mecanismo *snap back*<sup>41</sup>, que nos termos do JCPOA permite a reposição praticamente garantida de sanções contra o Irão caso haja incumprimento do mesmo.

No entanto, esse não é o entendimento das nações europeias. Em outubro de 2020, num debate plenário sobre a situação no Irão, o alto representante da UE para a Política Externa, Josep Borrell, frisou a importância de manter o acordo vigente, considerando que os Estados Unidos «já não fazem parte do JCPOA porque decidiram livremente sair do mesmo»<sup>42</sup>. Na mesma intervenção, o responsável europeu, que é também coordenador do acordo, considerou que o entendimento firmado em 2015 «continua a cumprir» o seu propósito. «Sem um acordo, o Irão já teria desenvolvido uma arma nuclear nesta altura, com todas as implicações de segurança para a região, e para lá da região»<sup>43</sup>, considerou Borrell. Apesar do afastamento progressivo do Irão daqueles que são os limites firmados, o responsável europeu mantinha o otimismo:

«Ainda que a quantidade de material nuclear que o Irão tem hoje seja superior ao que tinha há dois anos, continua a ser muito menos do que as dez toneladas de urânio enriquecido que tinha antes do acordo. Isso deve-se ao JCPOA: o Irão é o país mais monitorizado do mundo pela Agência Internacional de Energia Atómica, com quase 400 inspeções por dia.»

Para a UE, tal como referido por Josep Borrell, «o compromisso com o Irão continuava, em outubro de 2020, a ser do interesse estratégico vital»<sup>44</sup>. Conclui-se, com este artigo, que o acordo de 14 de julho de 2015 permitiu evitar, ainda que temporariamente, uma situação de conflito no Médio Oriente e resolver uma questão de segurança internacional, em que dois países marcados por um histórico de inimizade e demonização mútua – Irão e Estados Unidos – estiveram envolvidos em negociações diretas, com a ajuda de outros atores coletivos, mesmo que não tenham qualquer relação bilateral desde há várias décadas. O acordo é em si uma prova do institucionalismo liberal em substituição

O GOVERNO PODERÁ SER INCAPAZ DE GARANTIR A MARGEM DE MANOBRA NECESSÁRIA A NÍVEL INTERNO PARA PERMITIR UMA POSIÇÃO DE ABERTURA DO REGIME PARA FUTURAS NEGOCIAÇÕES.

de uma lógica de realismo egoísta, que marcou os vários anos anteriores de tentativas negociais. Quando os atores se decidem racionalmente pelo compromisso, com base nas regras internacionais e nas organizações multilaterais, e não obstante os vários obstáculos e constrangimentos que

afetam uma escolha racional, são os ganhos absolutos que se destacam dos ganhos relativos de cada um. Num xadrez em que todos ficaram a ganhar – redução do perigo nuclear e fim de sanções económicas –, o Irão e o P5+1 conseguiram alcançar uma resolução que poderia ter dado início à integração daquele Estado pária no sistema global para a resolução de outras problemáticas, desde logo incluir o Irão em negociações multilaterais sobre a guerra na Síria ou no Iémen.

No início de 2013, quando todos os indicadores faziam prever uma nova escalada militar no Médio Oriente – com as pressões externas e internas para desencadear um ataque preventivo contra Teerão, a coação dos vários atores para a imposição de sanções ainda mais pesadas, as provocações iranianas com a forte aposta no desenvolvimento do enriquecimento de urânio que aproximava o regime de uma arma nuclear –, duas mudanças na política interna do Irão e dos Estados Unidos permitiram que se fizessem escolhas no sentido oposto: os dois países decidiram colocar de lado as respetivas diferenças noutros campos para alcançar um entendimento com objetivos específicos na questão nuclear, sem tocar noutros pontos de grande sensibilidade, nomeadamente a questão dos direitos humanos no Irão ou a influência crescente do país a nível regional, da qual o Irão nunca abdicou.

Com efeito, as mesmas circunstâncias internas que levaram à assinatura do acordo sobre o programa nuclear sob a firme sustentação do multilateralismo – com a conjugação de fatores de política doméstica dos dois principais atores – são igualmente as que agora podem levar ao fim do acordo e impossibilitar que se chegue a um novo entendimento num futuro próximo. Do lado norte-americano, não havia uma alternativa viável para o início de novas negociações com a manutenção da atual liderança nos Estados Unidos. A Administração Trump pretendia chegar a um acordo – pouco plausível – que resolvesse todos os problemas relacionados com o Irão e alinhasse definitivamente aquele país com a visão norte-americana para o Médio Oriente.

Após a eleição de Joe Biden, em novembro de 2020, como novo Presidente dos Estados Unidos, é muito possível que os Estados Unidos voltem à postura da Administração Obama em relação ao Irão, até porque o Presidente eleito integrou a mesma como Vice-Presidente. No entanto, do lado iraniano, o Governo poderá ser incapaz de garantir a margem de manobra necessária a nível interno para permitir uma posição de abertura do regime para futuras negociações ou para justificar a permanência num acordo que já não oferece garantias económicas, até porque as futuras lideranças poderão ser tendencialmente conservadoras após o fracasso dos reformistas.

Se nada for feito, o Irão fica cada vez mais próximo de uma situação semelhante à que se encontrava antes de 2013, com pesadas sanções económicas e a necessitar de desenvolver o programa nuclear de forma a ter margem de negociação no futuro. Mesmo assim, é pouco provável que Teerão vá alterar a sua doutrina nuclear de forma radical enquanto os países europeus mantiverem vivo o que resta do acordo. No entanto, o Irão poderá afastar-se decisivamente dos termos do acordo, por exemplo com o fim da colaboração com a AIEA e ao vedar o acesso por parte dos inspetores internacionais. Teerão também já lembrou recentemente que pode decidir abandonar o TNP, tornando assim os desenvolvimentos do programa nuclear ainda mais opacos e secretos. Em qualquer uma destas situações, seria o regresso consumado a um limbo perigoso entre a via diplomática e a possibilidade de um confronto na região.

Na situação atual de impasse sem alternativas, em que nem o JCPOA está a ser implementado, nem parece haver uma solução viável para o início de novas negociações, volta a estar em cima da mesa uma possibilidade real de conflito de cada vez que qualquer ação ou represália desencadeia um novo ciclo de violência como os que se registaram recentemente. Por isso, será relevante que todas as partes envolvidas voltem a negociar no quadro do mesmo modelo de entendimento alicerçado nas instituições multilaterais que permitiu o acordo de 2015, preservando o que resta do mesmo, e esperando, ao mesmo tempo, que não haja interferências motivadas por força da política interna dos principais atores ou que nenhum incidente – como o que se passou no estreito de Ormuz, no ataque às instalações da Aramco ou com a morte de Qassem Soleimani – faça com que o mundo resvale para um novo conflito.

Neste ponto, a orientação da Administração Biden a partir de janeiro de 2021 poderá ser decisiva. Ainda durante a campanha, o Presidente eleito dos Estados Unidos prometeu voltar ao JCPOA «como ponto de partida para dar seguimento a mais negociações»<sup>45</sup>. Ao fim de quatro anos de retórica agressiva contra o Irão, com o retorno do clima de desconfiança entre as lideranças dos dois países e reposição de pesadas sanções<sup>46</sup>, o ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros, Javad Zarif, assevera que os termos do acordo não poderão ser renegociados. O Irão exige que Washington «regresse aos seus compromissos internacionais»<sup>47</sup> e assegura que Teerão só vai voltar a cumprir com os limites impostos pelo acordo depois de os Estados Unidos cumprirem com a sua parte<sup>48</sup>. Porém, mesmo que ambos os países regressem ao cumprimento integral do JCPOA a

partir de janeiro de 2021, após a mudança interna nos Estados Unidos, os signatários do acordo terão de esperar pela vitória de um candidato moderado – disposto a respeitar o modelo negocial e as instituições multilaterais – nas próximas eleições presidenciais no Irão, marcadas para 18 de junho de 2021. **Rd**

Data de receção: 28 de fevereiro de 2020 | Data de aprovação: 4 de maio de 2020

**Andreia Martins** Mestre em Relações Internacionais pela NOVA FCSH (2019). Licenciada em Ciências da Comunicação (2013) pela mesma instituição. Jornalista na redação multimédia da RTP desde 2014. Neste artigo, a análise ao acordo sobre o programa nuclear e o respetivo modelo tem por base o trabalho de investigação desenvolvido no âmbito da dissertação de

mestrado em Relações Internacionais na NOVA FCSH, *Acordo sobre o Programa Nuclear do Irão: Oportunidades e Desafios do Modelo Negocial* (disponível em <http://hdl.handle.net/10362/91827>). Dissertação defendida e aprovada em dezembro de 2019.

> NOVA FCSH | Avenida de Berna 26 C, 1069-061 Lisboa | [andreiapmartins@gmail.com](mailto:andreiapmartins@gmail.com)

## NOTAS

**1** BURNS, Robert – «Esper says he's seen no hard evidence embassies under threat». Associated Press. 12 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://apnews.com/5a168a5d8f560e928f3924f7af10f1d8>.

**2** ZAVERI, Mihir – «More than 100 troops have brain injuries from Iran missile strike, Pentagon says». In *The New York Times*. 10 de fevereiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/02/10/world/middleeast/iraq-iran-brain-injuries.html>.

**3** GRAHAM-HARRISON, Emma – «They killed our sons and daughters»: anger rises in Iran over flight 752». In *The Guardian*. 11 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/11/they-killed-our-sons-and-daughters-anger-rises-in-iran-over-flight-752>.

**4** «IRAN gasoline rationing, price hikes draw street protests». Reuters. 15 de novembro de 2019. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/us-iran-gasoline-rationing/iran-gasoline-rationing-price-hikes-draw-street-protests-idUKKBN1X02ZE>.

**5** «IRAN resumes uranium enrichment in new step away from nuclear deal». In *The Guardian*. 5 de novembro de 2019. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020].

Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/05/iran-announces-injection-of-uranium-gas-into-1044-centrifuges>.

**6** «TRUMP abandons nuclear deal he long scorned». In *The New York Times*. 8 de maio de 2018. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>.

**7** TREATY ON the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. [Consultado em: 9 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1970/infirc140.pdf>.

**8** SNIDAL, Duncan – «Rational choice and international relations». In *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE, pp. 85-111.

**9** KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa M. – «The promise of institutional theory». In *International Security*. Vol. 20, N.º 1, 1995, pp. 39-51.

**10** BAHGAT, Gawdat – «Nuclear proliferation: the Islamic Republic of Iran». In *Iranian Studies*. Vol. 39, N.º 3, 2006, pp. 307-327.

**11** O discurso do Estado da União, proferido a 29 de janeiro de 2002 por George W. Bush, faz referência ao regime iraniano como um país que «perseguia agressivamente» armas de destruição maciça.

«PRESIDENT delivers State of the Union Address». The White House. [Consultado em: 24 de fevereiro de 2010]. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

**12** NEPHEW, Richard – *The Art of Sanctions: A View from the Field*. Nova York: Columbia University Press, 2017, p. 13. Versão E-book.

**13** IAEA – «Safeguards Agreement». [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/safeguards-agreements>.

**14** IAEA – «Additional Protocol». [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/additional-protocol>. Tradução livre da autora.

**15** «FACT SHEET: Iran and the Additional Protocol». Center for Arms Control and Non-Proliferation. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://armscontrolcenter.org/factsheet-iran-and-the-additional-protocol/>.

**16** TAROCK, Adam – «Iran's nuclear programme and the West». In *Third World Quarterly*. Vol. 27, N.º 4, 2006, pp. 645-664.

**17** Entre 2006 e o reinício de negociações, em 2009 – e, depois, até 2013 – o Conselho de Segurança vai exigir, por via de várias resoluções, a suspensão de todas as atividades ligadas à produção de

energia nuclear. Especificamente, a Resolução Temporária 1696 (junho de 2006) e mais tarde as resoluções 1737 (dezembro de 2006), 1747 (março de 2007), 1803 (março de 2008), 1835 (setembro de 2008), 1929 (junho de 2010), 1984 (junho de 2011), 2049 (junho de 2012) e 2105 (junho de 2013). «UN SECURITY Council resolutions on Iran». Arms Control Association. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Security-Council-Resolutions-on-Iran>.

**18** «OBAMA says ready to talk to Iran». Reuters. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-obama-arabiya/obama-says-ready-to-talk-to-iran-idUSTR50Q23220090127rppc-64>.

**19** BOWEN, Wyn Q.; BREWER, Jonathan – «Iran's nuclear challenge». In *International Affairs*. Vol. 87, N.º 4, 2011, pp. 923-943.

**20** PARSİ, Trita – *Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy*. Yale University Press, 2017, p. 97.

**21** *Ibidem*, p. 114.

**22** BOWEN, Wyn Q.; BREWER, Jonathan – «Iran's nuclear challenge», p. 943.

**23** KHALAJI, Mehdi – «Great expectations: Iran after the deal». In *The Washington Quarterly*. Vol. 38, N.º 3, 2015, p. 68.

**24** BENJAMIN, Daniel; SIMON, Steven – «America's Great Satan: the 40-year obsession with Iran». In *Foreign Affairs*. Novembro-dezembro de 2019.

**25** «US VOWS "strongest sanctions in history" on Iran». BBC News. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44200621>.

**26** «MIKE POMPEO speech: what are the 12 demands given to Iran?». Al Jazeera. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2018/05/mike-pompeo-speech-12-demands-iran-18052115173787.html>.

**27** TWEET do ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros, Javad Zarif, a 8 de maio de 2019. Disponível em: <https://twitter.com/jzarifi/status/1126009591026847744>.

**28** «COMMISSION Delegated Regulation (EU) 2018/1100 of 6 June 2018 amending the Annex to Council Regulation (EC) No 2271/96 protecting against the effects of extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom». [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1100&qid=1581449031447&from=EN>.

**29** BRZOWSKI, Alexandra – «INSTEX fails to support EU-Iran trade as nuclear accord falters». Euractiv. [Consultado em: 25 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/instex-fails-to-support-eu-iran-trade-as-nuclear-accord-falters/>.

**30** TAJBAKSH, Kian – «Getting real about Iran». In *Foreign Affairs*. 19 de março de 2019. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2019-03-19/getting-real-about-iran>.

**31** DAVENPORT, Kelsey – «Iran abandons uranium limits». Arms Control Association. Janeiro-fevereiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/news/iran-abandons-uranium-limits>.

**32** «HOW THE Iran nuclear deal dispute mechanism works». Reuters. 14 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-factbox/how-the-iran-nuclear-deal-dispute-mechanism-works-idUSKBN12D111>.

**33** «EU PRESSURES Iran on atom deal in last-ditch bid to save it». Associated Press. 15 de janeiro de 2020. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://apnews.com/article/76ef3722e781efed91a832a44d25917d>.

**34** «PARTIES to Iran nuclear deal meet but make little progress on saving it». Reuters. 26 de fevereiro de 2020. [Consultado em: 28 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-deal/parties-to-iran-nuclear-deal-meet-but-make-little-progress-on-saving-it-idUSKCN20K29C>.

**35** «BORIS Johnson: replace Iran nuclear plan with Trump deal, says PM». BBC News. 14 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51104386>.

**36** «REMARKS by President Trump on Iran». The White House. 8 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran/>.

**37** «THE IRANIAN regime risks exacerbating the outbreak of Covid-19». In *The Economist*. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/02/24/the-iranian-regime-risks-exacerbating-the-outbreak-of-covid-19>.

**38** TABAAR, Mohammad – «What does the Iranian election tell us?». In *The New York Times*. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/02/25/opinion/iran-election.html>.

**39** «EU SAYS Iran has triggered nuclear deal dispute mechanism». Politico. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/eu-says-iran-has-triggered-nuclear-deal-dispute-mechanism/>.

**40** «US SEES embarrassing UN defeat over Iran arms embargo proposal». In *The Guardian*. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/14/us-iran-un-arms-embargo-nuclear-deal>.

**41** O mecanismo *snap back* foi um dos últimos elementos a merecer o acordo dos vários países envolvidos nas negociações do JCPOA. Estabelece o carácter reversível das sanções em caso de violação do acordo. Trata-se de um processo de reposição das sanções sem passar pelo Mecanismo de Resolução de Disputas, exigindo apenas que o Conselho de Segurança das Nações Unidas falhe na aprovação unânime da resolução que dá continuidade ao alívio de sanções. Como membro permanente, os Estados Unidos estariam em posição privilegiada de negar a aprovação dessas resoluções, o que resultaria na reposição das mesmas. «THE IRAN nuclear deal: a definitive guide». Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Relations. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/iran-nuclear-dealdefinitive-guide>.

**42** «IRAN: remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary debate on the situation in Iran». [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86497/iran-remarks-high-representative-vice-president-josep-borrell-ep-plenary-debate-situation-iran\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86497/iran-remarks-high-representative-vice-president-josep-borrell-ep-plenary-debate-situation-iran_en).

**43** *Ibidem*.

**44** *Ibidem*.

**45** «JOE BIDEN: There's a smarter way to be tough on Iran». CNN. 13 de setembro de 2020. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html>.

**46** A juntar à crise económica e financeira, o Irão era, em março de 2020, um dos países mais afetados pela pandemia da covid-19. Nesse mesmo mês, os Estados Unidos decidiram aplicar novas sanções, ignorando recomendações por parte das Nações Unidas, de líderes mundiais e de antigos diplomatas norte-americanos. Em Teerão, há a clara percepção de que se as sanções tivessem sido aliviadas, «milhares de iranianos poderiam ter sido salvos». «IRAN: the double jeopardy of sanctions and Covid-19». Brookings Institution. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/iran-the-double-jeopardy-of-sanctions-and-covid-19/>.

**47** «WHAT WILL a Biden Presidency mean for Iran?». Al Jazeera. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/8/what-will-a-biden-presidency-mean-for-iran>.

**48** *Ibidem*.

## BIBLIOGRAFIA

BAHGAT, Gawdat – «Nuclear proliferation: the Islamic Republic of Iran». In *Iranian Studies*. Vol. 39, N.º 3, 2006, pp. 307-327.

BENJAMIN, Daniel; SIMON, Steven – «America's Great Satan: the 40-year obsession with Iran». In *Foreign Affairs*. Novembro-dezembro de 2019.

«BORIS Johnson: replace Iran nuclear plan with Trump deal, says PM». BBC News. 14 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-51104386>.

BOWEN, Wyn Q.; BREWER, Jonathan – «Iran's nuclear challenge». In *International Affairs*. Vol. 87, N.º 4, 2011, pp. 923-943.

BRZOZOWSKI, Alexandra – «INSTEX fails to support EU-Iran trade as nuclear accord falters». Euractiv. [Consultado em: 25 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/instex-fails-to-support-eu-iran-trade-as-nuclear-accord-falters/>.

BURNS, Robert – «Esper says he's seen no hard evidence embassies under threat». Associated Press. 12 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://apnews.com/5a168a5d8f560e928f3924f7af10f1d8>.

«COMMISSION Delegated Regulation [EU] 2018/1100 of 6 June 2018 amending the Annex to Council Regulation [EC] No 2271/96 protecting against the effects of extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom». [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1100&qid=1581449031447&from=EN>.

DAVENPORT, Kelsey – «Iran abandons uranium limits». Arms Control Association. Janeiro-fevereiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/news/iran-abandons-uranium-limits>.

«EU PRESSURES Iran on atom deal in last-ditch bid to save it». Associated Press, 15 de janeiro de 2020. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://apnews.com/article/76ef3722e781efed91a832a4d2591fd>.

«EU SAYS Iran has triggered nuclear deal dispute mechanism». Politico. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/eu-says-iran-has-triggered-nuclear-deal-dispute-mechanism/>.

«FACT SHEET: Iran and the Additional Protocol». Center for Arms Control and Non-Proliferation. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://armscontrolcenter.org/factsheet-iran-and-the-additional-protocol/>.

GRAHAM-HARRISON, Emma – «“They killed our sons and daughters”: anger rises in Iran over flight 752». In *The Guardian*. 11 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/11/they-killed-our-sons-and-daughters-anger-rises-in-iran-over-flight-752>.

«HOW THE Iran nuclear deal dispute mechanism works». Reuters. 14 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-factbox/how-the-iran-nuclear-deal-dispute-mechanism-works-idUSKBN1ZD111>.

IAEA – «Additional Protocol». [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/additional-protocol>.

IAEA – «Safeguards Agreement». [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/safeguards-agreements>.

«IRAN gasoline rationing, price hikes draw street protests». Reuters. 15 de novembro de 2019. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/us-iran-gasoline-rationing/iran-gasoline-rationing-price-hikes-draw-street-protests-idUKKBN1X0ZXE>.

«IRAN resumes uranium enrichment in new step away from nuclear deal». In *The Guardian*. 5 de novembro de 2019. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/05/iran-announces-injection-of-uranium-gas-into-1044-centrifuges>.

«IRAN: remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary debate on the situation in Iran». [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86497/iran-remarks-high-representative-vice-president-josep-borrell-ep-plenary-debate-situation-iran\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86497/iran-remarks-high-representative-vice-president-josep-borrell-ep-plenary-debate-situation-iran_en).

«IRAN: the double jeopardy of sanctions and Covid-19». Brookings Institution. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/iran-the-double-jeopardy-of-sanctions-and-covid-19/>.

«JOE BIDEN: There's a smarter way to be tough on Iran». CNN. 13 de setembro de 2020. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html>.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa M. – «The promise of institutionalism theory». In *International Security*. Vol. 20, N.º 1, 1995, pp. 39-51.

KHALAJI, Mehdi – «Great expectations: Iran after the deal». In *The Washington Quarterly*. Vol. 38, N.º 3, 2015, p. 68.

«MIKE Pompeo speech: what are the 12 demands given to Iran?». Al Jazeera. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2018/05/mike-pompeo-speech-12-demands-iran-180521151737787.html>.

NEPHEW, Richard – *The Art of Sanctions: A View from the Field*. Nova York: Columbia University Press, 2017, p. 13. Versão e-book.

«OBAMA says ready to talk to Iran». Reuters. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-obama-arabiya/obama-says-ready-to-talk-to-iran-idUSTRE50Q23220090127?rpsc=64>.

PARSI, Trita – *Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy*. Yale University Press, 2017, p. 97.

«PARTIES to Iran nuclear deal meet but make little progress on saving it». Reuters. 26 de fevereiro de 2020. [Consultado em: 28 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-deal/parties-to-iran-nuclear-deal-meet-but-make-little-progress-on-saving-it-idUSKCN20K29C>.

«PRESIDENT delivers State of the Union Address». The White House. [Consultado em: 24 de fevereiro de 2010]. Disponível em <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

«REMARKS by President Trump on Iran». The White House. 8 de janeiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran/>.

SNIDAL, Duncan – «Rational choice and international relations». In *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE, pp. 85-111.

TABAAR, Mohammad – «What does the Iranian election tell us?». In *The New York Times*. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/02/25/opinion/iran-election.html>.

TAJBAKSH, Kian – «Getting real about Iran». In *Foreign Affairs*. 19 de março de 2019. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2019-03-19/getting-real-about-iran>.

TAROCK, Adam – «Iran's nuclear programme and the West». In *Third World Quarterly*. Vol. 27, N.º 4, 2006, pp. 645-664.

«THE IRAN nuclear deal: a definitive guide». Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Relations. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/iran-nuclear-deal-definitive-guide>.

«THE IRANIAN regime risks exacerbating the outbreak of Covid-19». In *The Economist*. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/02/24/the-iranian-regime-risks-exacerbating-the-outbreak-of-covid-19>.

TREATY ON the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. [Consultado em: 9 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1970/infirc140.pdf>.

«TRUMP abandons nuclear deal he long scorned». In *The New York Times*. 8 de maio de 2018. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>.

TWEET do ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros, Javad Zarif, a 8 de maio de 2019. Disponível em: <https://twitter.com/jzarif/status/1126009591026847744>.

«UN SECURITY Council resolutions on Iran». Arms Control Association. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Security-Council-Resolutions-on-Iran>.

«US SEES embarrassing UN defeat over Iran arms embargo proposal». In *The Guardian*. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/14/us-iran-un-arms-embargo-nuclear-deal>.

«US VOWS "strongest sanctions in history" on Iran». BBC News. [Consultado em: 9 de

novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44200621>.

«WHAT WILL a Biden Presidency mean for Iran?». Al Jazeera. [Consultado em: 9 de novembro de 2020]. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/8/what-will-a-biden-presidency-mean-for-iran>.

ZAVERI, Mihir – «More than 100 troops have brain injuries from Iran missile strike, Pentagon says». In *The New York Times*. 10 de fevereiro de 2020. [Consultado em: 26 de fevereiro de 2020]. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/02/10/world/middleeast/iraq-iran-brain-injuries.html>.