



Acordo sobre o Programa Nuclear do Irão: Oportunidades e Desafios do Modelo Negocial

Andreia Pereira Martins

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais

Dezembro de 2019

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, na Área de Especialidade de Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Prof. Doutora Ana Santos Pinto e coorientação da Prof. Doutora. Teresa Ferreira Rodrigues

AGRADECIMENTOS

Há quase três anos, quando me inscrevi no Mestrado de Relações Internacionais, iniciei uma etapa que há muito ambicionava juntar ao meu percurso. O interesse por estes temas é antigo, mesmo anterior aos tempos da Licenciatura em Ciências da Comunicação - concluída há seis anos nesta mesma casa -, mas só em 2016 decidi abraçar este desafio de forma de aprimorar o pensamento crítico num campo de estudo com que lido diariamente no contexto profissional.

O grau de dificuldade foi crescendo, não só pelo trabalho que desenvolvi, em paralelo com as componentes letiva e não letiva, enquanto trabalhadora-estudante, mas também por ter sido o início do estudo académico de uma nova área teórica. Concluído este exercício de investigação, muito fica por conhecer e aprofundar, sendo que essa seja talvez a maior aprendizagem de todas: a perceção da complexidade e das várias camadas que estão subjacentes a qualquer temática ou problematização que se opte por explorar, e que por vezes o trabalho diário em jornalismo não permite conhecer com tanta profundidade.

O percurso até aqui só foi possível graças à ajuda de colegas e docentes do Mestrado, com o óbvio destaque para a Prof. Doutora Ana Santos Pinto. Foi um enorme privilégio poder aprender com alguém tão experiente e com um conhecimento tão pleno e estruturado desta área, pelo que agradeço a paciência e a atenção disponibilizadas ao longo de vários meses. Agradeço também à coorientadora, a Prof. Doutora Teresa Rodrigues, que concedeu uma ajuda decisiva sobretudo na fase final da dissertação, tendo sido imensamente prestável e disponível para sugerir e aconselhar várias alterações importantes.

Deixo também uma palavra de agradecimento aos colegas de trabalho que estiveram sempre presentes, disponíveis a ajudar e a ouvir. Aos amigos mais próximos, que me apoiaram de forma incondicional nestes últimos anos, dispostos a compreender cada ausência, mas constantemente atentos e interessados em cada passo.

Finalmente, agradeço à minha família - sobretudo aos meus pais - pelo acompanhamento constante, pela paciência e apoio inabaláveis, pelo amparo, compreensão e o amor de sempre.

ACORDO SOBRE O PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃO: OPORTUNIDADES E DESAFIOS DO MODELO NEGOCIAL

ANDREIA PEREIRA MARTINS

RESUMO

Esta dissertação procura explorar os principais fatores que motivaram e influenciaram o acordo sobre o programa nuclear do Irão, assinado em julho de 2015 por Teerão e pelas principais potências mundiais (Estados Unidos, França, Reino Unido, Alemanha, China e Rússia), com o aval das instituições e regimes internacionais, nomeadamente a União Europeia, Nações Unidas e sob as regras do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. As próximas páginas exploram o histórico das negociações do dossier nuclear, com destaque para os avanços e recuos registados desde 2003, bem como o passado das relações entre os principais atores - Irão e Estados Unidos - que ajudam a compreender o que falhou nas tentativas anteriores de acordo. Baseando-se numa lógica racionalista, com foco na Teoria da Escolha Racional, a dissertação propõe um olhar analítico do acordo em causa com recurso à teoria dos jogos, mas também às principais teorias das Relações Internacionais, nomeadamente o realismo e sobretudo o institucionalismo liberal, que ajudarão a uma compreensão mais abrangente do tema. Será de igual forma relevante incluir a explicação sobre os regimes e instituições multilaterais e ainda o Direito Internacional e as sanções económicas, base que legitima a negociação do acordo final. Por fim, argumenta-se nesta dissertação que, não obstante os vários fatores de enorme relevância no contexto internacional que marcaram a assinatura do acordo, foram os fatores de política doméstica de Estados Unidos e Irão que demonstraram ser decisivos ao longo de todas as etapas e tentativas de negociação.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Nuclear, Irão, Diplomacia, Multilateralismo, Sanções

IRAN DEAL ABOUT THE NUCLEAR PROGRAMME: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES OF THE NEGOTIATING MODEL

ANDREIA PEREIRA MARTINS

ABSTRACT

This dissertation aims to explore the main factors that motivated and influenced the Iran nuclear deal, signed in July 2015 by Tehran and major world powers (United States, France, United Kingdom, Germany, China and Russia), with the endorsement of international institutions and regimes, including the European Union, the United Nations and the Non-Proliferation Treaty. The next pages explore the history of the negotiations, highlighting its progress and setbacks since 2003, as well as the past relations between the main actors – Iran and the United States – that will help to understand what failed and what succeeded in previous attempts. Based in a rationalistic approach and focusing on the Rational Choice Theory, this dissertation proposes an analysis of the agreement using game theory, but also some of the main theories of International Relations, specifically realism and liberal institutionalism, which will help to achieve a broader understanding of the subject. It will also be relevant to include an explanation of the multilateral regimes and institutions, as well as international law and economic sanctions, as they offer a basis of legitimization that lead to the final agreement. Finally, and despite several external factors of enormous relevance in the international context, it is argued that it was the domestic policy factors inside United States and Iran that proved to be decisive throughout all stages and attempts of negotiation.

KEYWORDS: Nuclear Programme, Iran, Diplomacy, Multilateralism, Sanctions

LISTA DE ABREVIATURAS

ADM – Armas de destruição maciça

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA, na sigla em inglês)

AIPAC – *American-Israel Public Affairs Committee*

CISADA – *Comprehensive Iran Sanctions and Desinvestment Act*

CTBT - Tratado de Interdição Completa aos Ensaios Nucleares

HEU – *Highly Enriched Uranium*

ILSA - *Iran-Lybia Sanctions Act*

JCPOA – *Joint Comprehensive Plan of Action* (Plano de Ação Integral Conjunto)

JPOA – *Joint Plan of Action* (Plano de Ação Conjunto)

LEU – *Low Enriched Uranium*

NIAC – *National Iranian American Council* (Conselho Nacional Americano-Iraniano)

NWFZ – *Nuclear Weapon Free-Zone*

OEAI – Organização de Energia Atômica do Irão

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PMD – *Possible Military Dimensions*

TER – Teoria da Escolha Racional

TNP – Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares

UE – União Europeia

ÍNDICE

Introdução.....	1
Capítulo I: Quadro Teórico.....	7
I. 1. Contributos da Teoria da Escolha Racional.....	7
I. 2. Regimes e instituições na resolução de conflitos.....	18
I. 3. Direito Internacional, diplomacia coerciva e sanções.....	24
Capítulo II: Contexto histórico.....	28
II. 1. Breve abordagem das relações Irão-Occidente pós-1979.....	30
II. 2. A denúncia de 2002 e o início das negociações.....	37
II. 2. Questão iraniana discutida no Conselho de Segurança.....	46
II. 2. Regresso às negociações em 2009.....	51
II. 2. O papel de Omã e a “concessão”.....	57
Capítulo III: Atores no contexto internacional e regional.....	67
III. 1. Europa tenta primeiro acordo.....	71
III. 2. Situação interna no Irão.....	77
III. 3. Da eleição de Rouhani ao JCPOA.....	82
Capítulo IV: O modelo e o acordo final.....	87
IV. 1. Contexto geopolítico do acordo.....	89
IV. 1. Os impasses na negociação.....	109
Conclusão.....	115
Referências Bibliográficas.....	120

INTRODUÇÃO

A presente investigação tem por objetivo estudar os fatores que influenciaram modelo de negociação e o respetivo acordo sobre o programa nuclear do Irão, também designado por *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), assinado em julho de 2015. Pretende-se contribuir com uma análise profunda das especificidades desse mesmo modelo como elementos influenciadores do resultado das negociações entre a República Islâmica e o grupo P5+1 (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, China e Rússia), mais a União Europeia (UE).

De forma resumida, a investigação irá procurar analisar e compreender os termos que conduziram ao desfecho histórico deste acordo, alcançado ao fim de mais de uma década de várias tentativas, sob a égide as instituições multilaterais, nomeadamente as Nações Unidas e a UE. É relevante destacar que este acordo significou um entendimento global sobre uma questão relevante de segurança internacional entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, num contexto em que tantas outras problemáticas mundiais geravam discórdia. De assinalar também que este acordo foi aceite por grandes potências mundiais, mas foi igualmente subscrito por um Estado que esteve diplomaticamente isolado durante várias décadas, em conflito retórico e diplomático com um dos protagonistas da negociação: os Estados Unidos. O documento sobre a questão nuclear significou também um passo na tentativa de contenção da proliferação no Médio Oriente.

Neste sentido, existem vários parâmetros de análise deste acordo - assinado em 2015 e implementado em 2016 -, desde logo a questão dos regimes internacionais, nomeadamente o regime de não-proliferação nuclear, confirmado no Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), ou ainda uma compreensão genérica da aplicação de sanções e multilaterais como instrumento para alcançar objetivos. Outra questão relevante é a dos “dois níveis” (HURST, 2016) de análise do acordo, com a investigação não só dos esforços e negociações a nível internacional, mas também o enorme impacto e importância da política interna enquanto influenciadora da diplomacia entre Estados e organizações. Todas as questões mencionadas são de extrema relevância para a análise e compreensão das Relações Internacionais, área de estudo em que esta investigação se insere.

A bibliografia existente foca-se sobretudo nas consequências das negociações, bem como no contexto internacional, regional ou nacional que serviu de pano de fundo, no peso relativo de determinados intervenientes nacionais ou internacionais, integrados ou externos ao processo. Os textos anteriores à assinatura do acordo delineiam também os resultados positivos e negativos de momentos de negociação desde 2002. Como será analisado, destacam-se duas conjunturas antecedentes ao acordo interino prévio ao JCPOA, alcançado em 2013: em primeiro lugar, as negociações entre 2003-2005, que terminaram com a imposição das primeiras sanções pelo Conselho de Segurança da ONU, seguindo-se a tentativa de negociação do acordo de Genebra e a declaração de Teerão, entre 2009 e 2010. Grande parte da literatura consultada surge, precisamente, após os anteriores fracassos das negociações, numa análise de quais foram os parâmetros que falharam e de quais são as perspetivas futuras para um retorno ao diálogo mais profícuo.

Tal como nos textos e obras publicadas durante as primeiras tentativas de negociações, também os autores que escrevem durante e após a negociação do acordo e a sua assinatura, em julho de 2015, optam por fazer uma análise predominantemente parcial – contra ou a favor do documento – destacando aspetos que consideram positivos ou negativos sobre o mesmo e as principais oportunidades e desafios, internos e externos, que se colocam a nível regional e internacional, bem como aos países que o integram. A presente investigação procura ser o mais abrangente possível, não deixando de ter em conta o ponto de vista de especialistas em proliferação nuclear, como é encontrado em Mehta e Whitlark (2016), os autores mais históricos, como é o caso de Burr (2006), ou ainda os autores que privilegiam a influência da política interna nas negociações, como Khalaji (2015) ou Perthes (2010). São igualmente referidas as obras e autores que fazem questão de enaltecer o acordo vigente, como Fitzpatrick (2015) ou Hannay e Pickering (2017), bem como os que criticam os termos alcançados em Viena, como Tarock (2016) ou Tertrais (2015). De mencionar ainda algumas obras e textos publicados por atores relevantes no processo, intervenientes diretos ou mais indiretos no processo de negociação. São os casos do texto de análise do ex-ministro francês dos Negócios Estrangeiros, que acompanhou de perto o processo de negociação (Fabius, 2016), mas também de Richard Nephew (2018), perito norte-americano em sanções que fez parte da equipa de negociações, ou de Wendy Sherman (2018), que liderou as negociações do lado norte-americano, John Kerry (2018), ex-secretário de Estado norte-americano, ou ainda Trita Parsi (2017), presidente do Conselho Nacional Americano-Iraniano (NIAC).

Nesta análise tem ainda relevância o entendimento de que o acordo pode ter uma leitura extrapolada como algo mais do que um fim em si mesmo. Ao conseguir um controlo mais ou menos efetivo do programa nuclear iraniano em troca do levantamento de algumas das mais pesadas sanções, este documento é visto como um potencial início de uma nova relação da República Islâmica num contexto multilateral e ainda um elemento que poderá ter de ser levado em conta na evolução política e económica do regime de Teerão. Como veremos, vários autores argumentam contra e a favor, desmentindo ou reforçando o papel político do acordo nuclear para o futuro das relações com o Irão. Muitos dos intervenientes destacam que a assinatura do acordo é apenas um primeiro passo, e que por isso este mesmo entendimento não resolve todos os problemas a ele ligados, desde o programa de mísseis balísticos ao apoio ao terrorismo, ou ainda a questão dos Direitos Humanos dentro das respetivas fronteiras.

Uma vez que a questão aqui analisada requer a leitura e estudo de contributos de várias áreas e de autores com obras separadas por décadas - até porque a própria questão do programa nuclear iraniano é antiga, mesmo anterior à Revolução Iraniana de 1979 - é relevante delimitar o nosso objeto de estudo no tempo e no espaço, adequando a sua estrutura e dimensionamento ao adequado para uma dissertação de Mestrado. A investigação centra-se, por isso, nas negociações iniciadas em 2003, com três potências europeias – França, Reino Unido e Alemanha (E3) – com o objetivo de alcançar uma resolução para a questão nuclear. Foi a primeira vez que uma plataforma multilateral tentou resolver a problemática do poder nuclear iraniano, e foi esta plataforma que, com as várias alterações e vários interregnos ao longo de quase 13 anos, chegou ao acordo interino de 2013 e ao acordo final, em 2015. O contexto multilateral destas negociações é o elemento essencial que delimita esta investigação no espaço, uma vez que seria possível fazer uma análise ainda mais global, com a inclusão de casos significativos de outros países que procuraram estabelecer o seu estatuto nuclear – Índia, Coreia do Norte, por exemplo - ou ainda mais específica ao nível da relação entre determinados atores, por exemplo entre o Irão e os Estados Unidos, o Irão e a UE, China ou Rússia, por exemplo. Ainda que seja relevante recorrer a todas estas estruturas, o foco da investigação é mesmo a negociação no palco multilateral.

O principal objetivo desta investigação é compreender que fatores influenciaram o modelo de negociação do acordo nuclear, afetando, por conseguinte, o próprio acordo. *“Que fatores influenciaram o modelo de negociação do acordo de 2015 sobre o*

programa nuclear do Irão?” é a pergunta de partida que vai orientar as próximas páginas, o que indica a centralidade da análise ao processo negocial, a explicação e descrição do modelo negocial e a análise dos fatores que influenciaram o decurso e o desfecho dos vários anos de negociações enquanto objetivos centrais desta investigação. Subordinados a este objetivo, estão outros pontos relevantes desta investigação a que se procura responder. Desde logo a identificação do papel das organizações multilaterais e regimes na elaboração do modelo e do acordo negocial, bem como a identificação dos principais atores que se destacaram ao longo do processo negocial e as respetivas exigências apresentadas ao longo dos anos de negociação. Surge ainda como objetivo a identificação dos principais fatores de política interna e externa que acompanharam e influenciaram o acordo final e por fim, verificar se existe qualquer potencial de replicação do acordo noutros casos de desacordo na temática da proliferação nuclear. A orientar estes objetivos estão três eixos problemáticos que são transversais a toda a investigação: um de cariz mais histórico, outro geopolítico e no âmbito das relações internacionais, e ainda um terceiro eixo que privilegia as mudanças internas ocorridas na política doméstica dos principais atores: 1) o contexto e o desenvolvimento do processo negocial desde 2003; 2) o quadro multilateral de cariz ocidental como base das relações com o Irão; 3) as mudanças na política interna e externa que afetaram os principais atores intervenientes do acordo, nomeadamente o Irão e os Estados Unidos.

Para que estes objetivos de estudo possam ser alcançados, é inevitável recorrer a um quadro metodológico sólido e fiável sobre o qual se possa edificar a restante investigação. No capítulo I da dissertação é explicada a abordagem ontológica recorrente do racionalismo, partindo-se do pressuposto que todos os atores e intervenientes são atores racionais ao longo do processo de decisão, mais concretamente da teoria da escolha racional. Para apoiar esse entendimento serão também explicitados os contributos de duas escolas muito relevantes das Relações Internacionais, o realismo, mais concretamente o neorealismo, e o liberalismo, uma explicação que culmina com a compreensão do institucionalismo liberal, tendo em conta a predominância dos ganhos absolutos sobre os ganhos relativos. Será de enorme relevância compreender de que forma é que os regimes internacionais se legitimam perante os atores internacionais, olhando-se neste ponto com especial atenção para o regime de não-proliferação nuclear, que é de inevitável abordagem nesta investigação.

O capítulo II da investigação apresenta-se como o mais histórico deste trabalho, que decorre da base teórica anteriormente apresentada. Importa compreender o passado das relações entre os principais atores envolvidos na negociação do acordo nuclear, com uma breve abordagem anterior a 2003, recuando a momentos relevantes como a Revolução de 1979, o fim da Guerra Fria ou as intervenções norte-americanas no Iraque. Grande parte desta análise foca-se, no entanto, no histórico diplomático – e das negociações sobre o programa nuclear – depois de 2002, sem esquecer as origens desse mesmo programa, anterior à mudança de regime em Teerão. O capítulo aborda ainda as várias tentativas de negociação rejeitadas pelos vários autores em diferentes momentos, passando por exemplo no acordo de Genebra, em 2009, e ainda a Declaração de Teerão, em 2010, a que se segue um agravamento das sanções multilaterais e o embargo petrolífero de 2012. Estes são os principais eventos que precedem o acordo interino, alcançado em Genebra em novembro de 2013.

No capítulo III, depois de estabelecidos os principais momentos históricos definidores da relação e contexto do acordo nuclear, será feita uma análise sobre os principais atores e intervenientes neste acordo. Aqui, procura-se partir do historial de negociações entre países, concretizada anteriormente para compreender o posicionamento em relação aos outros atores envolvidos, com destaque para o confronto entre Irão e Estados Unidos. Outro conceito de grande relevância em análise neste capítulo será o da “latência nuclear”, questão problemática para a proliferação que ajuda a explicar as limitações subjetivas e exigências apresentadas no decorrer das negociações, até porque a literatura inserida nesta temática costuma focar-se no estudo das armas nucleares existentes e na capacidade militar de determinado país, e não propriamente na capacidade de “*nuclear hedging*”, isto é, a possibilidade de obter capacidades técnicas no campo nuclear com vista ao desenvolvimento de uma arma, caso seja necessário ou assim os responsáveis o pretendam.

O capítulo IV assume grande centralidade nesta dissertação. De cariz mais interpretativo, tendo em conta o contexto teórico, histórico e diplomático anteriormente descrito, procurar-se-á responder a algumas questões e objetivos delineados como ponto de partida. Partindo do significado político do acordo alcançado, será feita uma avaliação dos fatores que influenciaram o acordo, tendo em conta o modelo negocial e o potencial diplomático e institucional deste no futuro. Torna-se importante salientar que a interpretação dos acontecimentos e fatores que modelaram o acordo olha sobretudo para

os eventos entre 2013 e 2015, pelo que não serão tidos em conta os desenvolvimentos mais recentes no âmbito deste acordo, uma vez que se impõe uma avaliação o mais distante possível dos acontecimentos, tendo em conta a delimitação temporal desta dissertação. De igual forma, esta análise irá também passar por examinar quais foram os pontos críticos na negociação do acordo sobre o programa nuclear.

Importa referir que, ao longo do trabalho que será desenvolvido, a investigação vai abarcar três grupos de variáveis: 1) a influência do contexto internacional e regional, a relevância do quadro global das instituições multilaterais nas negociações, estas como variáveis independentes; 2) a investigação irá ainda incluir com a explicitação do acordo que resulta do processo negocial – variável dependente; por fim, como intermediário das variáveis independentes e da variável dependente, 3) o modelo em que o acordo é alcançado, que constitui não só uma variável dependente, mas que se assume também como variável explicativa em relação ao acordo firmado. É neste ponto que se pretende obter a originalidade do trabalho aqui proposto: a exploração em cadeia de relações recíprocas entre as variáveis mencionadas, onde se destaca como objeto principal a correlação entre o modelo de negociação usado e o acordo para o programa nuclear, bem como os fatores e atores que os influenciaram e moldaram.

O trabalho das próximas páginas distingue-se por não analisar o conteúdo do acordo – ainda que não lhe possa escapar na compreensão de certos pontos de impasse – mas sim os fatores que influenciaram o modelo P5+1 e o acordo final, incluindo as dimensões interna e externa aos vários países envolvidos, procurando esclarecer quais foram os que mais tiveram impacto no resultado final. Importa também referir que este é um trabalho sobre as condições da negociação e da assinatura do acordo, não das possibilidades e dos problemas na sua implementação. A análise ao documento do acordo valeria por si só uma dissertação, tal como acontece com a implementação (cuja a ação ainda decorre a esta altura, pelo que seria arriscado avançar com a mesma). Numa altura em que se procura compreender qual será o futuro do acordo com a saída dos Estados Unidos em maio de 2018 e as recentes tensões militares no estreito de Ormuz, esta dissertação procura compreender as raízes históricas e contextuais de um documento incontornável para a compreensão da diplomacia e das relações internacionais.

Capítulo I – Quadro teórico

O presente capítulo tem em vista a explicação da base teórica que sustenta a dissertação, desde logo com a abordagem ontológica que a orienta: o racionalismo, como tal reconhecendo que os agentes relevantes são atores racionais no seu comportamento e escolhas. Nesse âmbito, prossegue-se a explicação com base na Teoria da Escolha Racional (TER) e os contributos da mesma para as Relações Internacionais, uma vez que esta defende, na esteira do Racionalismo, que os atores, racionais, fazem escolhas avaliando os custos e benefícios. Segue-se depois a explicitação de dois dos caminhos de análise possíveis tendo em conta a posição ontológica anteriormente exposta, recorrendo ao contributo do realismo e da escola liberal e culminando na escolha do institucionalismo liberal, que explica as opções dos Estados por via dos ganhos absolutos. Deve-se esta opção ao facto de as escolas realistas definirem como prioridade os ganhos relativos e responderem à problemática das instituições internacionais e da cooperação com o neorealismo, uma escola incompleta e inadequada para o objeto de estudo em causa.

Escolhido o caminho a seguir em termos ontológicos, importa explicar em que consistem os regimes e as instituições internacionais, de compreensão vital para esta dissertação, uma vez que o modelo negocial do acordo aqui em estudo vive, não só das escolhas dos Estados, mas igualmente das instituições internacionais, que por sua vez têm na base o regime de Não-Proliferação Nuclear. É este o quadro que nos permite abordar a questão do direito internacional, vital para compreender e legitimar a aplicação de sanções dentro do quadro institucional. O capítulo seguinte, de cariz mais histórico e cronológico, necessita, em todas as suas etapas, de todos estes contributos de forma a fazer sentido.

1.1.– Contributos da Teoria da Escolha Racional nas Relações Internacionais

O capítulo I estabelece as linhas orientadoras do trabalho que se irá seguir, dividindo-se em três subtemas essenciais. Antes de mais, importa definir a posição ontológica que norteia toda a pesquisa, neste caso, o Racionalismo, que considera que os agentes, indivíduos ou atores coletivos, são lógicos e racionais na ação por natureza. O racionalismo, enquanto corrente filosófica, está na base das duas principais escolas teóricas das Relações Internacionais, a escola realista e a escola liberal, que serão mencionadas neste capítulo. O racionalismo é o enquadramento necessário na compreensão da TER, esta que tenta e procura explicar um processo de decisão e que é

usada nas mais variadas áreas do conhecimento. Aqui interessa sobretudo compreender quais são os contributos da TER, que estabelece que todos os Estados fazem as suas escolhas e optam pelas melhores soluções como atores lógicos e racionais, com variáveis de peso como os custos e os benefícios potencialmente decorrentes dessa ação.

Duncan Snidal, um dos principais autores nesta matéria, define a escolha racional como uma abordagem metodológica que explica resultados individuais e coletivos mediante a busca de objetivos individuais sob restrições (SNIDAL, 2013, p. 8). Uma definição ampla, que demonstra bem a extensão de possíveis usos que lhe são impostos. Enquanto teoria, a escolha racional é essencialmente normativa e abstrata, com o propósito de entender “como é que os atores devem escolher em diferentes circunstâncias”. É segundo o autor uma abordagem flexível, que se torna numa teoria positiva, com verificação e utilização empírica, “quando se assumem atores e situações empíricas específicas” (SNIDAL, 2013, p.87).

Segundo este autor, “a escolha racional não é só uma abordagem, mas antes uma grande família de abordagens”, ou seja, trata-se de uma metodologia que serve como estrutura de pensamento, uma fórmula mínima que é adaptada consoante o objeto em estudo (SNIDAL, 2013, p.90). Não é, no entanto, uma teoria construída no vazio. O foco nos objetivos dos atores presume que haja uma explicação sobre os atores relevantes no contexto, a especificação dos objetivos que estes seguem e a capacidade que têm para o fazer. Se possível, a abordagem entre outras deve incluir também especificações sobre quais são as limitações dos objetivos. O nosso estudo necessitará igualmente de identificar os atores mais relevantes tendo em consideração o contexto (Estados individuais, como o Irão, ou instituições internacionais, como as Nações Unidas, por exemplo), dos objetivos que os guiam, da capacidade de realização e ainda as limitações dos objetivos que se impõem aos atores relevantes.

Na discussão teórica que domina a análise de um caminho metodológico, uma das principais dificuldades centra-se na escolha entre a adoção de modelos matemáticos ou de modelos mais flexíveis. Sendo que é possível – até mesmo útil - recorrer a fórmulas de representação matemática, Snidal argumenta que a TER não necessita de ser construída tendo por base esses modelos. Destaca que um dos fatores que revela o sucesso da TER aplicada às Relações Internacionais é mesmo a adoção de argumentos, estruturas de pensamento, conclusões, no fundo, contributos que se “tornaram parte do nosso vocabulário e da compreensão da política internacional” (SNIDAL, 2013, p.90).

Representações recorrentemente usadas, como o Dilema do Prisioneiro, o *Folk Theorem*, ou outras adaptações transdisciplinares das Teorias dos Jogos, trouxeram às Relações Internacionais novas formas de pensamento e compreensão que tinham sido até então usadas sobretudo para o estudo de estratégias e comportamentos económicos. Segundo Snidal, a formalização por modelos fornece um quadro sistemático para explorar implicações detalhadas, as hipóteses e a extensão de argumentos. Veja-se o caso do Dilema do Prisioneiro, que representa uma situação hipotética de ganhos e perdas consoante a cooperação – ou não-cooperação – das partes envolvidas. Segundo este modelo, os atores conhecem um melhor desfecho da sua respetiva situação caso cooperem com o outro lado (situação *win-win*), ainda que não obtenham o melhor desfecho possível a nível individual. No entanto, outras hipóteses estão em cima da mesa. No caso de ausência total de cooperação (situação *zero-sum*), as partes podem conhecer um desfecho menos satisfatório, situação que pode, ainda assim, ser considerada vantajosa mediante determinadas circunstâncias.¹

Nesta representação estão implicadas várias designações que serão evocadas de seguida, nomeadamente os conceitos de custos e benefícios de determinada escolha, ou ainda os incentivos que levam determinado Estado ou ator coletivo a tomar decisões que vão - ou não - no sentido da cooperação. Estas noções são elementos centrais da Escolha Racional e ajudam a compreender a aplicabilidade da teoria ao presente objeto de estudo, uma vez que cada um dos agentes em causa pesou e avaliou, de forma racional e lógica, as vantagens e desvantagens comparativas aquando das negociações do acordo nuclear.

Muito relevante para a investigação em curso é o termo “narrativas analíticas”, delineado por Robert Bates (BATES, 1998, p.11) que descreve um uso mais sistemático da teoria da escolha racional como uma ferramenta de investigação qualitativa para casos específicos, que será seguida nesta investigação. O método consiste em usar a estrutura

¹ Importa fazer uma breve definição dos conceitos de *win-win* e *zero-sum*, a que se recorre amplamente na literatura sobre esta temática e que decorre de contributos da Teoria dos Jogos. Uma estratégia de *win-win* é, tal como a expressão indica, uma situação com dois vencedores, e que sustenta a argumentação da escola liberal de ganhos absolutos para todos os intervenientes numa negociação. Já a estratégia *zero-sum* (“soma zero”), em que não há ganhos coletivos, mas também não existem cedências de parte a parte. Os atores não cooperam e não obtêm os proveitos que seriam possíveis através de uma ação concertada, mas agem com independência total perante outros atores do jogo. Outro conceito recorrentemente utilizado é o da traição, em que um dos elementos em jogo opta por não cooperar, expondo os parceiros cooperantes ao pior cenário possível. A estratégia *zero-sum* privilegia os ganhos relativos. Segundo a escola realista, os Estados procuram assegurar ganhos não só em termos absolutos, mas sobretudo em termos relativos, na comparação com os seus pares, de forma a assegurarem a sua sobrevivência e a posição relativa que detêm no sistema internacional. Este ponto será abordado mais à frente neste capítulo

de escolha racional como guia da descrição de atores, preferências, escolhas, restrições do ambiente e interdependências estratégicas. No fim, invocam-se resultados teóricos consistentes para avaliar os mecanismos subjacentes que levam a resultados de equilíbrio ou de acordo. Para Snidal, que faz a explicação clara deste conceito, a vantagem é aplicar modelos explícitos e detalhados de escolha racional a “eventos históricos” e realidades complexas (SNIDAL, 2013, p.97). A vertente analítica encoraja à generalização, enquanto a vertente narrativa encoraja a uma contextualização mais específica. Esta escolha metodológica adequa-se ao objeto de estudo da dissertação uma vez que está no meio termo entre os conceitos que são fornecidos pela Teoria dos Jogos e os modelos matemáticos a um processo negocial que decorreu de um determinado modelo e de uma sucessão cronológica de eventos.

A literatura prevê que o uso da escolha racional e da teoria dos jogos transforme as narrativas em narrativas analíticas, sendo que, dessa forma, “a nossa abordagem ocupa um meio termo entre raciocínio ideográfico e nomotético” (BATES, *et al*, 1998, pp.12-13) Esta estratégia, prosseguem os autores, tem como objetivo “localizar e explorar mecanismos particulares que modelam a interação entre atores estratégicos que, dessa forma, geram resultados”. Trata-se de olhar para o comportamento e escolhas dos atores através de um raciocínio analítico e científico geral, proporcionado pelos conceitos e por um aparelho metodológico, sem fugir às especificidades do objeto de estudo.

Do neorrealismo ao institucionalismo liberal

Estabelecida a base ontológica do trabalho – o racionalismo - importa também localizá-lo no que diz respeito a escolas e correntes no estudo das Relações Internacionais. Snidal refere que a TER “está aberta em termos de conteúdos substantivos específicos”, referindo-se diretamente ao realismo, neorrealismo e neoliberalismo (SNIDAL, 2013, p. 86). A flexibilidade e adaptabilidade da TER permite a combinação com estas correntes das Relações Internacionais. A explicação e a indicação de qual delas será seguida ao longo do trabalho irá ocupar as próximas páginas.

Nesse âmbito, importa aqui recuperar dois conceitos anteriormente mencionados: os ganhos relativos e ganhos absolutos. Se a escola realista entrega o protagonismo aos ganhos relativos dos Estados nas suas decisões, vendo os Estados como atores egoístas que se recusam por natureza a cooperar, a escola liberal dá maior importância aos ganhos absolutos numa situação de colaboração entre agentes. Por isso, torna-se relevante

compreender a visão antagónica que as duas escolas (em última análise, o neorrealismo e o institucionalismo liberal) propiciam dois conceitos centrais para a compreensão do objeto de estudo: os conceitos de cooperação e de instituições internacionais.

Estes dois conceitos são totalmente estranhos à análise que é feita pelo realismo clássico, a primeira corrente das Relações Internacionais, que se centra na atuação do Estado e remete para segundo plano o sistema internacional. O realismo vê os Estados como agentes em luta constante pelo poder numa ordem anárquica e sem nenhuma entidade superior à sua soberania. Dessa forma, autores fundadores da escola realista, entre eles Hans Morgenthau, defendem que a guerra e o conflito são inevitáveis na política internacional. Nicholas Spukman, por exemplo, enfatiza que a ausência de uma autoridade supranacional reconhecida faz com que os Estados concentrem as suas políticas, ou seja, as suas ações e escolhas, na constante luta pela concentração de poder que garanta a sua sobrevivência. Já Kenneth Waltz evolui desta conceção para o realismo estrutural - ou neorrealismo - que se foca na estrutura anárquica do sistema internacional com os mesmos conceitos realistas da anarquia e da luta pelo poder (GASPAR, 2016, pp.23-24).

Um dos raros pontos de encontro entre neorrealismo com o institucionalismo liberal é mesmo o princípio de que os Estados são atores racionais e decidem com base na escolha entre custos e benefícios. Mas são muitos mais os pontos de oposição entre as duas correntes. Segundo o neorrealismo, que é a tentativa de resposta por Waltz da interação entre o Estado e o sistema internacional, cada ator considera todos os outros como inimigos potenciais da sua segurança nacional, sendo que orientam as políticas na defesa de interesses nacionais. Importa ainda referir que os autores neorrealistas dividem-se entre os “defensivos”, em que o Estado tenta maximizar as suas condições de segurança, e “ofensivos”, em que os Estados tentam maximizar o poder. Destaque para Kenneth Waltz e Joseph Grieco na primeira categoria, e para John Mearshimer, na segunda subcorrente. Com efeito, todos os neorrealistas se focam nos ganhos relativos, o que reforça o carácter competitivo dos seus comportamentos e ajuda a explicar a centralidade de conceitos como o de equilíbrio e do sistema de segurança coletiva, que voltarão a ser mencionados (MARQUES DOS SANTOS, 2014, p. 331).

Quanto à escola liberal, esta também parte do reconhecimento da anarquia como incontornável para o sistema internacional, mas tenta qualificá-la sobretudo através do trabalho dos institucionalistas liberais. Autores como Robert Keohane - que será

amplamente mencionado nas próximas páginas - reconhecem essa base de anarquia para analisar as situações em que pode surgir cooperação entre os Estados. Por seu turno, Stephen Krasner vai defender o estudo dos regimes internacionais, através dos quais procura demonstrar que a institucionalização da cooperação pode ser profícua em resultados, desafia o conceito de soberania dos Estados e pode mesmo ser capaz de impor as regras internacionais com recurso a métodos coercivos (GASPAR, 2016, p. 25).

Feita a nota introdutória sobre as escolas em análise, importa entender como se colocam perante os dois conceitos centrais necessários à compreensão do objeto de estudo: a cooperação e as instituições internacionais. Segundo John Mearshimer, apologista do realismo ofensivo, a escola realista oferece uma visão “sombria” da política e das relações internacionais que não dá margem à cooperação. Na tradição do realismo clássico, o neorealismo compreende o sistema internacional como um campo de batalha onde os Estados procuram oportunidades e competem entre si, e por isso “têm poucas razões para confiar uns nos outros” (MEARSHIMER, 1995, p.9). Não se trata necessariamente de um constante estado de guerra, mas antes um estado omnipresente de competição pela segurança, sempre com a possibilidade de eclosão de uma guerra como pano de fundo, um ponto comum para os neoliberais. Joseph Grieco, um dos mais proeminentes neorealistas, recorre a Kenneth Waltz para sublinhar que a principal preocupação de um Estado é a sobrevivência e a manutenção da sua posição relativa na ordem mundial. Os Estados podem até ambicionar a uma melhoria global das suas capacidades – ou seja, dos ganhos absolutos - mas a prioridade não é maximizar poder, mas antes manter e confirmar a posição no sistema (GRIECO, 1988, p. 498). Nesta conceção, os atores estatais podem sentir-se motivados a cooperar, mas temem que os aliados de hoje possam ganhar força de tal forma que venham a causar problemas num hipotético cenário futuro em que assumam o papel de inimigos. Para o autor, é esta a maior implicação dos ganhos relativos na cooperação internacional, uma vez que o Estado poderá recusar juntar-se a determinado acordo ou limitar o seu nível de compromisso se suspeitar que os parceiros possam alcançar maiores ganhos por comparação aos seus. No artigo *The False Promise of International Institutions*, Mearshimer (1994) admite que o institucionalismo liberal prevê que os acordos e instituições internacionais podem muitas vezes levar os Estados a admitirem sacrifícios a curto prazo, escolhendo a segunda melhor opção possível para os seus interesses pelo bem comum, tal como prevê o Dilema do Prisioneiro. A teoria entende, por via de fundamentos realistas, que as instituições podem

produzir cooperação e que podem desencorajar à traição. Mas este autor irá considerar que institucionalismo liberal tem falhas na sua substância que o descredibilizam como verdadeira alternativa ao realismo.

Cinco componentes principais reunidos por Grieco (1988, p. 487) explicam a atuação dos Estados, segundo o realismo, e por acréscimo o neorealismo: a centralidade dos Estados como principais atores nas relações internacionais; o interesse e comportamento racional na proteção de interesses vitais desses mesmos atores no contexto internacional; a anarquia internacional como força principal que molda a ação dos Estados; o caráter anárquico do sistema internacional como principal força que molda a ação dos Estados; e por fim, as instituições internacionais como detentoras de um impacto marginal nas perspectivas de cooperação por parte dos Estados. Na explicação do autor, o processo racional de decisão dos Estados não dá às instituições internacionais a possibilidade de mitigar a anarquia que caracteriza o sistema internacional. Grieco desconstrói o institucionalismo liberal, que considera um dos principais “rivais” do neorealismo, ao destacar que o primeiro perde fiabilidade uma vez que assume como suas premissas do último, nomeadamente ao admitir que o sistema internacional é anárquico, que os Estados são atores centrais e agem como elementos unitários e racionais.

Segundo Grieco, o institucionalismo liberal rejeita o pessimismo dos neorealistas sobre as instituições internacionais tendo como alicerce a teoria que critica. A pergunta inaugural de Robert Axelrod na obra *“The Evolution of Cooperation”* (1984), é bem demonstrativa dessa falha metodológica apontada por Grieco (1988, p. 492).² Este neorealista realça ainda que o institucionalismo liberal enfrenta, na sua conceção, dois grandes desafios que não obtiveram resposta: a preocupação com o não-cumprimento dos acordos e das regras, e ainda a influência dos ganhos relativos num processo de decisão. O autor sublinha que os neoliberais como Keohane assumem que os estados são atores “atômicos”, “egoístas” e “racionais” e reforça que, para esses autores, o conceito de racionalidade prevê que os Estados sejam consistentes consoante os seus interesses, tenham certas preferências, calculem custos e benefícios de ações alternativas, bem como formas de alcançar objetivos, mas sem olhar aos ganhos e perdas dos outros que com eles negociam.

² “*Em que circunstâncias é que a cooperação pode emergir, num mundo de egoístas sem autoridade central?*” Grieco considera que esta questão assume implicitamente a lógica do realismo, em que o Estado prevalece sobre o sistema internacional.

Neste debate entre as duas escolas, de referir a resposta aos neoliberais por Robert O. Keohane e Lisa L. Martin, que criticam a visão de Mearshimer, bem como para a concepção “falaciosa” que o autor apresenta do institucionalismo liberal (KEOHANE, MARTIN, 1995, p.40). Ao contrário do neorrealista, sublinham que as instituições internacionais podem ser de grande utilidade para compreender questões securitárias, muito devido ao papel desempenhado pelo acesso à informação como um dos principais indicadores para alcançar acordos. Segundo estes dois atores, a versão de realismo de Mearshimer tem “falhas graves”. Ressalvam ainda que o autor reconhece, na sua crítica, que a primazia da dos ganhos relativos pode ser falsa quando a ameaça de guerra é relativamente baixa. Keohane e Martin também respondem à problemática dos ganhos relativos com referências à obra de Duncan Snidal, já aqui mencionada. Quando o autor defende que é pouco provável que os ganhos relativos tenham impacto na cooperação, sobretudo quando se fala em cooperação entre mais do que dois Estados. No entanto, reconhecem que o debate sobre os ganhos relativos deu maior centralidade às questões de distribuição e de negociação, o que pode ser positivo para o próprio institucionalismo. Ao contrário do neorrealismo, estes autores entendem que os conflitos na distribuição de ganhos e nas negociações podem tornar o recurso às instituições ainda mais fulcral. As instituições “podem mitigar os medos de traição e permitir a emergência da cooperação”, mas são também capazes de “aliviar os medos de ganhos desiguais resultantes da cooperação”, defendem. No fundo, a reciprocidade institucional e as preocupações com a distribuição de ganhos são “dois lados da mesma moeda”, uma vez que refletem a problemática da cooperação sem que haja um poder centralizado ou a necessidade de troca de informação relevante (KEOHANE, MARTIN, 1995, p. 46). Este ponto é central ao objeto de estudo da presente dissertação, uma vez que os ganhos relativos também vão estar em causa nas negociações a analisar. No entanto, não constituem um elemento impeditivo da cooperação, como defendem os neorrealistas, mas antes um componente a ter em conta que pode ser inclusive um incentivo ao entendimento. Importa aqui também referir que a avaliação dos ganhos relativos depende da perspetiva de cada um dos Estados e pressupõe sempre uma avaliação subjetiva. O que para um Estado é um ganho relativo para a sua posição no sistema internacional, para outro pode ou não constituir diferença.

Keohane e Martin defendem ainda que os Governos optam por tentar a cooperação através da composição de instituições, isto quando entendem que este cenário pode beneficiar os seus interesses. “As instituições podem fornecer informação, reduzir os

custos de transação, tornar os compromissos mais credíveis, estabelecer pontos focais para a coordenação e facilitar a operação da reciprocidade”, defendem. (KEOHANE, MARTIN, 1995, p. 42). Desta forma, ao especificar as condições em que as instituições podem ter impacto e em que a cooperação pode ocorrer, a teoria institucionalista mostra que condições do realismo são válidas, ou seja, é o institucionalismo que agrega o realismo, não o contrário, como argumenta Mearshimer. Esta percepção permite compreender por que razão é o institucionalismo liberal e não o neorealismo a servir de orientação ideológica deste trabalho em específico. Não que se trate de uma escolha intencional deliberada, mas antes devido ao caráter do objeto de estudo aqui em causa, uma vez que este envolve tratados, acordos, entendimentos que seriam impossíveis na visão pessimista do realismo. Tal como defendido por Keohane e Martin, o realismo trata da realidade das relações internacionais de uma forma mais simplista que o institucionalismo liberal (KEOHANE, MARTIN, 1995, p. 41). Os dois autores desmentem o argumento realista que vê o institucionalismo como apto apenas a tratar assuntos político-económicos, nunca securitários, com base na importância central que a troca de informação assume. A teoria institucionalista vai “invadir” de forma gradual as questões sobre segurança, sem negar a validade de muitos contributos válidos do realismo sobre o poder e os interesses dos Estados (AXELROD, KEHOANE, 1986, p. 227). Ainda segundo Keohane e Martin, a teoria liberal defende que as instituições podem fornecer informações valiosas e que as informações sobre a distribuição de ganhos de cooperação podem ser especialmente valiosas, caso a lógica dos ganhos relativos seja a correta. O institucionalismo liberal defende que as instituições podem facilitar a cooperação ao ajudarem a resolver conflitos distributivos e assegurando aos Estados que os ganhos sejam divididos de forma justa ao longo do tempo, através do acesso facilitado à informação (KEOHANE, MARTIN, 1995, pp. 45-46).

Segurança coletiva

O acordo analisado nesta dissertação ambiciona precisamente um equilíbrio justo e estável entre as potências e instituições envolvidas, não só ao nível das potencialidades económicas e diplomáticas, mas também ao nível securitário, núcleo duro do acordo nuclear que acaba por estar subjacente aos restantes ganhos ou perdas. É a própria segurança coletiva que motiva, em grande parte, a procura de um caminho de cooperação e diálogo através das instituições internacionais. Aqui, importa esclarecer que também o

conceito de segurança coletiva é visto de uma forma díspar consoante as escolas e correntes das Relações Internacionais.

Para John J. Mearsheimer, a teoria da segurança coletiva pode ser desconstruída, dado que delinea possibilidades de alcançar a paz através de pressupostos “anti-realistas”, constituindo-se por isso como falaciosa. “(A teoria da segurança coletiva) reconhece que o poder militar é um fator central na política internacional e que é provável que assim permaneça num futuro próximo” (MEARSHEIMER, 1994, p. 26). No entanto, na leitura do neorrealista, o conceito de segurança coletiva depende diretamente de uma gestão inteligente e responsável do poderio militar dos Estados, mas nem por isso se trata de uma teoria sólida e fiável, em que os seus defensores demonstram mesmo “aversão” pela lógica da balança do poder e para com as alianças tradicionais, exigindo aos Estados que “renunciem” ao uso do poder militar, que deem prioridade aos interesses comuns quando respondem aos ataques de um país agressor ou ainda no sentido em que se espera dos Estados que “confiem uns nos outros” (MEARSHEIMER, 1994, pp. 27-30). Ainda para Mearsheimer, a segurança coletiva é “uma teoria incompleta porque não fornece uma explicação satisfatória sobre como os Estados ultrapassam os seus medos e aprendem a confiar uns nos outros” e não responde à problemática da anarquia internacional nem à capacidade ofensiva que os atores mantêm. Numa crítica exaustiva em nove pontos, o autor estabelece que a aplicação da segurança coletiva depende da satisfação de requisitos “extraordinariamente complexos”, como a subjetividade de eventuais agressões, relações históricas entre Estados, dificuldades de organização de uma intervenção coletiva ou desprezo pela soberania dos Estados (MEARSHEIMER, 1994, p.30).

Na resposta a Mearsheimer, Charles A. Kupchan e Clifford A. Kupchan consideram que a crítica ao conceito se foca apenas numa situação ideal de segurança coletiva, excluindo outras formulações institucionais e soluções de entendimento, como por exemplo os acordos (KUPCHAN, KUPCHAN, 1995, pp. 52-61). Apesar de reconhecerem que os Estados mantêm uma base subjacente de equilíbrio competitivo e de interesses próprios, estes autores sublinham que a segurança coletiva proporciona à ordem internacional um equilíbrio mais efetivo contra possíveis agressões e promove a confiança e cooperação entre atores. Os autores argumentam ainda que os acordos são “particularmente adequados” para a dissuasão que demove a agressão, bem como em fomentar uma coligação de bloqueio preponderante, uma definição que pode ser aplicada ao objeto desta investigação (KUPCHAN, KUPCHAN, 1995, p. 56). Em resposta aos

neoliberais, designadamente às críticas de um carácter anti-realista e a ausência de uma lógica causal dos pressupostos, a adoção de posições menos rígidas em relação a um modelo de segurança coletiva ou ainda a ausência de registo histórico e verificação empírica, os dois autores liberais contra-argumentam que a ação pela segurança coletiva pode ajudar a resolver o dilema de segurança³ e reduz a possibilidade de conflito e hostilidade entre os Estados. Este modelo ajuda a estabelecer confiança entre os Estados, que passam a poder exercer maior foco nos ganhos absolutos, uma vez que não têm de se preocupar excessivamente com a ameaça representada pelo outro.

Brian Frederking tem uma visão mais negativa e explica que existem vários formatos de segurança coletiva. Os principais são: a segurança coletiva pura, em que se protege sobretudo a integridade de outros estados, mesmo perante os que são mais poderosos, a segurança coletiva processual, que diz respeito ao concerto e acordo entre países através das instituições, e ainda a segurança coletiva hegemónica, em que o Estado mais poderoso reclama a si o direito de impor as regras que foram estabelecidas. Frederking diz que a segurança coletiva é uma “obrigação” entre os grandes poderes que procuram estabilidade e reforçam regras que sustentam os seus interesses. É um “grande concerto de poder institucionalizado” que estabelece instituições políticas que mantêm a segurança internacional, e não instituições legais que impõem a lei internacional. Ao analisar a ordem que surge do Conselho de Segurança da ONU, o autor dá conta de uma ordem hierarquizada, em que os grandes poderes obrigam ao cumprimento das regras, sem que eles próprios sejam responsabilizados (FREDERKING, Brian, 2007, p. 24).

Conclui-se que a segurança coletiva é alcançada pela cooperação, a que se chega, por sua vez, através de regimes e instituições internacionais, por vezes de uma forma menos justa e imparcial que o esperado. O conceito de segurança coletiva que foi abordado neste subcapítulo é central à compreensão do objeto de estudo em causa, uma vez que permite

³ O dilema de segurança é um conceito fundamental com leituras diferentes, mediante a corrente das Relações Internacionais que for seguida. Para os realistas defensivos, o dilema de segurança possibilita a cooperação entre os Estados. Já para os realistas ofensivos, o dilema da segurança apenas transforma os conflitos em realidades inevitáveis e racionais. Por sua vez, a escola liberal entende que o dilema de segurança é “aliviado” pelos acordos, regimes e instituições que existem no contexto da política internacional. (GARCIA, 2014, p. 476) Numa definição do conceito mais inclusiva, o dilema de segurança é “o meio pelo qual um Estado tenta aumentar sua segurança diminuir a segurança de outros” (JERVIS, 1978, p. 169), uma noção a que é atribuída a designação “modelo de espiral”, uma vez que eleva o potencial de conflito da anarquia internacional. Segundo a definição, mais consensual, de John Herz (HERZ, 1950, p.157), o segurança é “uma noção estrutural em que as tentativas e esforços individuais dos Estados para assegurarem as suas necessidades de segurança tendem a contribuir para a insegurança crescente dos outros, independentemente das intenções do primeiro, uma vez que cada agente interpreta as suas próprias ações como defensivas e as medidas de outros como potencialmente ameaçadoras”.

a cooperação entre os Estados, não obstante os interesses opostos e a anarquia do sistema. Pode não ser considerada uma situação de segurança coletiva ideal: o acordo aqui em análise pode ser desfeito pelos atores que o integram; além disso, pode ser considerado enviesado e com premissas subjetivas – mas não deixa de ser uma real alternativa ao conflito militar, à aplicação de sanções ou à tensão diplomática que há várias décadas imperava nas relações entre os atores em causa.

1.2 – Regimes e Instituições na resolução de conflitos

A Teoria da Escolha Racional permite, ao nível dos atores coletivos, examinar de que forma é que os grupos podem obter melhores resultados e maior equilíbrio entre si. Numa abordagem mais normativa, permite analisar a estrutura, o desenho ou até mesmo de que forma é que uma instituição, regime ou organização, em determinado caso, permite aos atores alcançarem o resultado desejado. Como refere Snidal (2013, p. 103), a questão central passa a ser: “com os interesses destes atores, como devemos reorganizar as restrições institucionais de forma a alcançar o resultado pretendido?”. Será necessário, neste contexto, fazer uma referência breve ao conceito dos regimes internacionais, bem como das instituições, uma vez que vamos aplicar este quadro conceptual a agentes racionais coletivos, sejam eles Estados, regimes ou instituições.

Segundo Stephen D. Krasner, os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em redor dos quais as expectativas de cada ator convergem num determinado problema da área das relações internacionais (KRASNER, 1982, p. 185). Krasner explica que os princípios são crenças de factos, causalidade e retidão, as normas são *standards* de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são “prescrições” ou “proscrições” para a ação. Por fim, os processos de tomada de decisão são práticos em vigor para implementar uma escolha coletiva. Para o autor, existe uma clara distinção entre regimes e acordos, uma vez que são os primeiros que facilitam a concretização dos segundos e os regimes são geralmente “arranjos temporários” que mudam ou podem mudar com as alterações na distribuição de poder ou dos interesses que motivam os atores. Se os princípios, normas, regras e processos que os sustentam se alteram ou enfraquecem, colocam em causa a sobrevivência e consistência do regime.

Krasner sublinha também que o comportamento dos atores num contexto de regime não se baseia somente em “cálculos de interesses a curto-prazo” e recorre à explicitação

de Robert Jervis sobre os regimes securitários: Quando os Estados aceitam a reciprocidade de um regime securitário, assumem estar dispostos a fazer sacrifícios na expectativa de que outros autores vão corresponder no futuro, mesmo que não tenham essa obrigação específica mediante o regime em que estão inseridos, entendimento que leva o autor a fazer a comparação entre os regimes securitários e uma amizade entre pares (KRASER, 1982, p. 187). Como tal, os regimes não funcionam como um fim em si mesmo, um epifenómeno, mas antes como um contexto que afetam o comportamento aos que a ele se submetem. Na visão de Hopkins, Puchala e Young, citados por Krasner, os regimes são omnipresentes e difusos (KRASNER, 1982, p. 185).

Outra distinção nesta matéria, da autoria de Lisa L. Martin e Beth A. Simmons, versa sobre as instituições e as organizações internacionais, sendo que a primeira diz respeito a entidades e a segunda a regras. Segundo os autores, a palavra instituição veio substituir o conceito de “regime”. A lógica do institucionalismo neoliberal leva-nos a focar, nesta análise, não só a existência de instituições, mas também o impacto que estas têm nos comportamentos e resultados obtidos pelos Estados. Na visão da teoria institucionalista, as instituições são, ao mesmo tempo, variáveis dependentes e independentes. Necessitam de um contexto internacional para a sua criação e vão posteriormente influenciar o comportamento dos Estados. As premissas do realismo olham para os Estados como atores racionais que constroem instituições, mesmo que considerem que estas não terão impacto nos padrões de cooperação. Os institucionalistas liberais denotam a falha teórica subjacente a esta lógica, questionado porque é que Estados que agem racionalmente e dedicam esforços e recursos a uma atuação que, segundo os realistas, não veem como lucrativa ou benéfica para os seus interesses (KEOHANE, MARTIN, 1995, pp. 46-48).

Martin e Simmons (2013, pp. 331-333) argumentam que os Estados são os obreiros e envolvem-se em regimes e instituições de forma a alcançar os resultados desejados, mas também porque eles possibilitam níveis de cooperação que seriam impossíveis sem as mesmas, e finalmente como forma de ganhar credibilidade na comunidade internacional. Desta forma, as instituições ou os regimes internacionais surgem da necessidade de encontrar uma solução para um problema de ação que é comum, o que segue a lógica funcionalista que está implícita no primeiro subcapítulo a propósito da explicação do institucionalismo liberal. Segundo esta lógica, definida em 1943 por David Mitrany, a conflitualidade dos Estados-nação, enquanto unidades competitivas entre si, seria ultrapassada através da criação de organizações internacionais especializadas em diversas

áreas técnicas. Os Estados, enquanto atores racionais, optariam por relegar parte da sua soberania a estas organizações ao compreenderem que estas são mais benéficas para seu interesse próprio (CAMISÃO, 2014, p. 210).

Neste contexto, a ONU poderá ser uma das organizações consideradas como o expoente máximo desta lógica funcionalista ao longo das últimas décadas. “As nações do mundo estabeleceram um entendimento de segurança coletiva depois da II Guerra Mundial com a Carta das Nações Unidas”, refere Brian Frederking na obra *“The US and the Security Council: Collective Security since the Cold War”*. Este documento fundador, assinado em 1945, estabelece precisamente o Conselho de Segurança como o órgão primário responsável por manter a paz internacional e a segurança, onde estão 15 membros, dos quais cinco são permanentes e detentores do poder de veto. “O poder de veto e de pertença permanente estabelece uma hierarquia no arranjo processual da segurança coletiva. (...) O Conselho não pode castigar os países com poderes de veto – ou qualquer país que o Estado com poder de veto quer proteger – por ter violado as regras”, sublinha o autor. Se os países da comunidade internacional entenderem como justas estas regras, podemos falar de segurança coletiva, se não aceitarem estas regras do jogo, falamos de uma anarquia e disputa do poder, argumenta (FREDERKING, 2017, pp. 24-25). O Conselho de Segurança foi um dos mecanismos encontrados pela comunidade internacional para assegurar a segurança coletiva e, dessa forma, responder ao dilema de segurança que se lhe apresentava, respondendo a ameaças, ataques e crises. As decisões saídas deste órgão, que reúne as principais potências da ordem que resultou do final da II Guerra Mundial, dispõem de uma legitimidade que uma decisão tomada por uma potência isolada, por mais forte que fosse, poderia alguma vez ambicionar.

Posto isso, é possível argumentar que a lei internacional e a imposição de regras só acontecem por inerência dos regimes e das instituições. Mas como se processa a ligação entre um regime ou instituição e a lei internacional? Hasenclever, Meyer e Rittberger (1997, p. 19) dão o exemplo dos regimes internacionais - ou instituições - para a prevenção da proliferação nuclear. Segundo o autor, este regime conta com quatro princípios centrais: 1) mais armas nucleares aumentam a possibilidade de uma guerra nuclear; 2) os acordos multilaterais podem estabelecer a exploração de energia nuclear para fins pacíficos; 3) a conexão entre a proliferação horizontal e a proliferação vertical, isto é, os estados não nucleares comprometem-se caso os estados nucleares avancem na desnuclearização; por fim, 4) o princípio da verificação para assegurar que as regras são

cumpridas. Os autores explicam que o TNP é a “espinha dorsal” deste regime, mas que não pode, ainda assim ser equipado ao regime *per si*, dada a existência de várias organizações que o empregam, incluindo a AIEA, que serve sobretudo para a aplicação da alínea de verificação das regras, inserindo-se no quadro das Nações Unidas (HANSCLEVER, MAYER, RITTBERGER 1997, p. 20). Estas considerações são da máxima importância para a compreensão da presente dissertação, uma vez que os atores envolvidos se moveram por este sistema vigente de sanções e verificação do cumprimento das regras do regime de prevenção da proliferação nuclear para alcançar o acordo. Dele decorre a legitimidade para investigar e certificar a observância das normas internacionais pelo Irão, que assinou o TNP em 1970, sujeitando desde então, pelo menos em termos teóricos, o respetivo programa nuclear à verificação internacional.

Lei internacional

São os regimes e as instituições que permitem a emergência da lei internacional, uma vez que a comunidade internacional carece de um ponto convergente para garantir o cumprimento das regras e comportamentos desejados, segundo argumenta Beth A. Simmons (2013, pp. 352–378). A autora cita o realista clássico Hans Morgenthau, que por sua vez argumenta que o problema central com a aplicabilidade da lei internacional é a sua natureza descentralizada. Simmons cita de igual forma as teorias contemporâneas (2013, p.356), defendendo que a lei internacional advém dos regimes e a sua legitimidade surge da forma como cada ator interfere e pode alterar as regras. Obedecer a um órgão judicial internacional ou a uma organização internacional reconhecida na matéria é bastante diferente de obedecer às ordens ditadas por outro Estado. Por sua vez, Frederking explica que a imposição de regras contra a proliferação de armas de destruição maciça (ADM) constitui “um excelente exemplo do paradoxo da hierarquia de segurança em relação com a lei internacional”, uma vez que os assuntos de segurança coletiva exigem sempre alguma espécie de hierarquia, ainda que limitada (FREDERKING, 2007, p. 105). No caso do objeto de estudo, recorda-se que esta premissa está diretamente relacionada com a prevenção da construção de armas nucleares por um Estado particular que se submeteu à regulação por parte da AIEA, nos termos do TNP.

Para o autor, “a segurança coletiva requer que os Estados sigam determinadas regras, e prevenir a proliferação das armas de destruição maciça é uma dessas regras”, acrescentando ainda que os Estados Unidos têm tentado impor uma hierarquia de segurança coletiva relativa a este tipo de armas através de diferentes estratégias, incluindo

a não ratificação de tratados e o enfraquecimento de tratados que foram ratificados, assumindo-se como exceções à regra; ao aceitar alguns países como estados nucleares, incluindo Israel, Paquistão e Índia; através do uso de força contra o Iraque de forma unilateral devido ao desenvolvimento de programas de armamento; por fim, a abordagem severa e rigorosa com os países do “eixo do mal” (para além do Iraque, o Irão e a Coreia do Norte), onde se inclui a aplicação de sanções, o isolamento diplomático e tentativa de mudança de “regimes hostis”. Frederking questiona se as políticas encetadas pelos Estados Unidos são benéficas ou contraproduativas. “Até que ponto é que as políticas dos Estados Unidos encorajaram, em vez de desencorajar, as políticas nucleares da Índia, Paquistão, Coreia do Norte e Irão, que ameaçam desafiar as regras de proliferação nuclear?”, pergunta. Em resposta às suas próprias questões, o autor sublinha que os Estados Unidos ratificaram menos tratados e acordos sobre o uso de ADM que outras potências como a Rússia ou a China e os que foram ratificados por Washington foram muitas vezes enfraquecidos pela sua presença no acordo (FREDERKING, 2007, p. 114).

Numa visão bastante crítica dos Estados Unidos, o autor dá o exemplo do TNP, e que considera normativo, uma vez que “não estabeleceu obrigações iguais entre os Estados”. Em vez disso, refere, “institucionalizou uma hierarquia nuclear, estabelecendo diferentes regras para potências nucleares e estados não-nucleares” (FREDERKING, 2007, p. 106). Com efeito, o TNP proíbe os estados não-nucleares de desenvolverem armas nucleares e obriga-os a aceitar inspeções regulares da AIEA de forma a monitorizar o cumprimento do acordo. Já em relação aos estados nucleares, o TNP insta à redução gradual do armamento nuclear, fornecer e possibilitar o desenvolvimento de tecnologia nuclear aos Estados que não possuem este tipo de energia e ainda estender as políticas de dissuasão nuclear a qualquer membro do TNP ameaçado por armas nucleares (FREDERKING, 2007, p. 106). A premissa que sustenta estas três regras baseia-se na aceitação de que o desarmamento nuclear é o objetivo final deste regime transformado em tratado, numa tentativa por parte dos Estados nucleares levarem os restantes a renunciar a uma busca pelo armamento próprio. O TNP, a vigorar desde 1970, não conta com a participação de Estados como a Índia, Paquistão ou Israel, em parte devido às rivalidades regionais, mas desde então, uma esmagadora maioria de países aderiu ao tratado, no entendimento que o isolamento diplomático, a suspeição política e as represálias económicas que adviriam da posse de armas nucleares seriam menos benéficas (FREDERKING, 2007, p. 107).

O TNP serve como base do regime internacional que dita as condições de Não-Proliferação. Por sua vez, as regras do TNP são institucionalizadas pela AIEA, órgão que tem três funções principais: inspecionar os Estados-membros e verificar que os materiais nucleares não são usados para propósitos nucleares; garantir que as indústrias nucleares dos Estados-membros respeitam os padrões de segurança nuclear; e ainda facilitar a transferência de conhecimento e tecnologia nuclear para países em desenvolvimento. De notar que o AIEA não tem nenhuma autoridade de execução independente, ficando responsabilizada de entregar relatórios anuais à Assembleia Geral da ONU e de notificar o Conselho de Segurança quando os Estados não cumprem as regras. Desta forma, é ao Conselho de Segurança a quem cabe, em última análise, garantir o cumprimento das regras de armamento e energia nucleares. De realçar ainda um outro tratado da maior importância dentro da mesma temática, o Tratado de Interdição Completa aos Ensaios Nucleares (CTBT), uma extensão do TNP que tenta aplicar as regras da não proliferação nuclear, ao qual os Estados Unidos deixaram de pertencer quando não o ratificaram, em 1999. Frederking (2007, p. 109) considera que os EUA “estão a pedir ao mundo para que aceite um arranjo hierárquico em que certos países podem ter armas nucleares e outros não são autorizados a tê-las”.

Por sua vez, Beth A. Simmons (2013, p. 365) explica que o cumprimento das regras depende da vontade dos Estados em forçarem o cumprimento de tratados e acordos, estando dispostos a usar elementos de pressão, caso seja necessário. A hipótese de coerção de um Estado é de grande relevância nas relações internacionais, nomeadamente com a possibilidade de recorrer aos fóruns multilaterais para manipular a aplicação de sanções e reforçar a lei internacional. A análise e enquadramento teórico que é aqui empenhada dá prioridade à cooperação e às instituições internacionais como operadoras de um concerto pacífico das nações. No entanto, a visão que advém do institucionalismo liberal não é imaculada dos traços de neorealismo e de potencial conflitualidade numa situação de anarquia, como mostram os processos sancionatórios. As sanções, como será explicitado, entram em ação quando os regimes e as instituições internacionais não conseguem garantir a cooperação entre os países.

1.3 – Direito Internacional, diplomacia coerciva e sanções económicas

Tal como foi argumentado no final do anterior subcapítulo, há situações em que a simples existência de regimes internacionais e o controlo das instituições não resolvem os desentendimentos entre Estados, no sentido estrito em que haviam defendido os

principais autores da escola liberal e institucionalista. Quando não é possível alcançar os níveis satisfatórios de segurança coletiva pela via dos instrumentos previstos, a lei internacional prevê que um conjunto de Estados possa exercer diplomacia coerciva perante um ou mais Estados incumpridores. Quando o dilema de segurança é mais urgente devido ao comportamento de determinados Estados, os atores tendem a responder com os mecanismos ao seu dispor. Aqui, podemos assumir parcialmente uma das críticas que é apontada por John Mearsheimer (1994, p.28) que refere que a segurança coletiva, enquanto teoria, admite a existência de “perturbadores” das regras impostas. Como vimos, o autor do neorealismo ofensivo olha apenas a uma aplicação perfeita da segurança coletiva, considerando que é inexistente uma vez que destaca o papel dos Estados que se posicionam contra as regras. Este contributo é importante, uma vez que enfatiza que “a grande maioria dos Estados deve renunciar às lutas pelo poder, ou o sistema colapsa” e que é difícil determinar quantos “agressores” é que o sistema de segurança coletiva consegue aguentar em simultâneo sem que se desmorone.

Gary Wilson defende que a Carta das Nações Unidas prevê uma ampla variedade de respostas para fazer face a ameaças à paz. Antes de decidirem avançar para medidas mais robustas, como a intervenção militar ou a aplicação de sanções não militares, os Estados devem dar prioridade à resolução de diferendos através da diplomacia, sempre que possível. Isto porque as medidas mais vigorosas “são geralmente acompanhadas por maiores custos humanos e materiais”, refere o autor (WILSON, 2014, p.60). No entanto, quando essa saída não é possível, a utilização de sanções não-militares é uma das opções na resposta a “ameaças à paz, quebras na paz ou atos de agressão”, seguindo a própria Carta e mediante decisão do Conselho de Segurança (WILSON, 2014, p. 83). No capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o Artigo 41⁴ prevê várias formas de ação em resposta às ameaças à paz. “O Conselho de Segurança pode decidir quais as ações, que não envolvem o uso de força, podem ser usadas para dar cumprimento às suas decisões, e pode convidar os membros das Nações Unidas a aplicar tais medidas. Estas podem incluir a interrupção completa ou parcial de relações económicas e do transporte ferroviário, marítimo, aéreo, postal, telegráfico, radiofónico, e outros meios de comunicação, ou o rompimento de relações diplomáticas”, pode ler-se no artigo. Neste ponto, importa assinalar que o objeto em estudo nesta dissertação apenas focará as sanções impostas ao Irão num contexto

⁴ Charter of the United Nations: Chapter VII – Article VII – Action with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression [disponível em: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>, consultado a 27 de fevereiro de 2018]

multilateral e pela via das instituições, nomeadamente do Conselho de Segurança. Excluem-se do nosso foco as sanções unilaterais num contexto histórico específico que, não obstante a sua independência em relação às instituições multilaterais, ajudam a explicar a conjuntura em que decorreram as negociações, mas não estão no amago da análise que aqui é feita.

De acordo com Lopez Cortright, citado por Gary Wilson, a lógica política das sanções “reside na vontade por parte dos decisores políticos em terem outras opções, que não a guerra, para fazer pressão em determinados Estados, entidades e indivíduos acusados de violarem as normas internacionais” (WILSON, 2014, p.83). O autor destaca ainda que a aplicação de sanções pressupõe na sua lógica que estas se empregam contra Estados que são atores racionais e que, por isso, poderão ser levados a mudar ou ajustar o seu comportamento como consequência. No entanto, apesar de ser vista como uma ferramenta positiva para alcançar a cooperação, muitos autores questionam a sua eficácia concreta. Gary Wilson define quatro campos específicos em que a aplicabilidade das sanções pode ser problemática: 1) a falta de eficácia generalizada nos casos empíricos registados; 2) as sanções podem trazer consequências inesperadas e indesejadas, podendo mesmo repercutir-se em termos humanitários; 3) a aplicação de sanções pode ser politizada pelos Estados (mesmo que através dos quadros multilaterais) e 4) o sucesso ou insucesso das sanções é praticamente impossível de quantificar, uma vez que a sua aplicação pode criar novos problemas (WILSON, 2014, p. 102).

De uma forma geral, as sanções tentam de forma direta persuadir os Estados de que a questão que originou o desentendimento não é valiosa o suficiente para suportar o fardo, ou ainda de forma indireta, ao provocar movimentos de pressão e revolta popular capazes de fazer cair um governo (PAPE, 1997, pp. 90 - 94). No artigo “*Why Economic Sanctions Do Not Work*”, Robert A. Pape considera que as sanções económicas têm sido vistas como “a alternativa liberal à guerra”, mas questiona o “otimismo emergente” sobre a sua eficácia na persecução de objetivos que não sejam puramente económicos. Pape recorre a vários exemplos do século XX resultantes da aplicação de sanções e conclui que se trata de um mecanismo pouco efetivo para os objetivos dos Estados. Questiona, por essa razão, porque é que os Estados continuam a usar este instrumento, se alguma vez a sua utilização poderá ser eficaz, e argumenta que os decisores políticos sobrestimam sistematicamente as perspetivas do sucesso coercivo das sanções (PAPE, 1997, p. 109).

Apesar dos traços neorealistas que podemos identificar na aplicação de sanções – uma vez que se admite que a diplomacia e os regimes não funcionaram – Lisa Martin considera que o envolvimento de organizações internacionais nas sanções económicas está “fortemente correlacionado” com elevados níveis de cooperação. “Os Estados com intenção de usar sanções económicas enfrentam o problema de obter a cooperação de outros. Sem essa cooperação os seus esforços serão provavelmente fúteis”, considera a autora (MARTIN, 1992, pp. 3-4). Na visão da escola liberal, as instituições internacionais formais têm um “papel central em permitir aos estados a cooperação e a imposição de sanções económicas multilaterais”.

Na obra “*The Art of Sanctions: A View From the Field*”, Richard Nephew sublinha que a aplicação de sanções não é recente e que foi usada por vários Estados ao longo dos séculos, inclusive em paralelo com a guerra. No entanto, as sanções transformaram-se num instrumento independente das relações internacionais devido à própria natureza da guerra durante o século XX, que se tornou mais destrutiva e violenta, com armas cada vez mais aniquiladoras. Nephew recorre sobretudo ao exemplo das sanções aplicadas ao Irão pelos Estados Unidos entre os anos de 1996 e 2015, que considera fazerem parte de uma “estratégia global que foi bem-sucedida na prevenção da aquisição de armas nucleares” por Teerão. O autor considera que as sanções são parte da solução, assumindo-se como condição necessária, mas não suficiente. Ao exemplo do Irão, que considera bem-sucedido, o autor contrapõe a experiência iraquiana, considerando que esse regime sancionatório não foi o mais correto e acabou mesmo por desembocar em intervenção militar. Como fator de peso para uma intervenção bem-sucedida, o autor argumenta que a condição essencial se centra no conhecimento do adversário, “das suas tolerâncias, das suas vulnerabilidades”, de forma a visar cirurgicamente os alvos que se pretende atingir, tendo em conta a determinação (“*resolve*”) do Estado visado, que pode minar ou adiar significativa os objetivos daquele que impõe as sanções (NEPHEW, 2018, p.3). No caso do Irão, por exemplo, houve medidas sancionatórias que foram inesperadamente bem-vindas, tendo sido usadas a nível doméstico junto da população para cultivar a resistência e a aversão a determinado ator ou à própria comunidade internacional. É por isso necessário ter em conta de que forma é que as sanções vão ser sentidas pelo país sancionado, pesando fatores culturais, económicos, políticos, e das próprias dinâmicas sociais do Estado que é sancionado (2018, pp. 13-14). Assim, Nephew reconhece que as sanções resultaram no caso iraniano também por uma questão de “*timing* e sorte”, pelo

que uma estratégia perfeita concebida para alcançar determinados objetivos pode não ser suficiente para que o Estado sancionado adeque o seu comportamento ao que é desejado por quem que sanciona, e este último deve estar pronto a recuar ou ajustar a sua estratégia sempre que necessário. “O desenho das sanções é uma arte. Exige flexibilidade, adaptabilidade e intuição”, salienta o autor (2018, p. 184).

No capítulo que se segue procura-se conhecer o contexto histórico que marcou as negociações antes de partir para uma avaliação do posicionamento de atores nacionais e multilaterais relevantes. De cariz cronológico, com foco nos acontecimentos que mais marcaram os últimos decénios, este capítulo enquadra-se no posicionamento teórico que foi definido. Em vários momentos que vão marcar as negociações, procurar-se-á analisar a presença de traços de racionalismo e a lógica da teoria da escolha racional na tomada de decisões, cabendo a cada ator a avaliação de custos e benefícios de determinada ação, perante os interesses e estratégias envolvidos. Nos momentos de decisão pesam fatores económicos, históricos, mas também diplomáticos, num jogo que se poderia comparar em vários momentos ao Dilema do Prisioneiro, com resultados diferentes ao longo do tempo: de soma zero e de primazia dos ganhos relativos quando as partes não conseguem chegar a acordo e finalmente de ganhos absolutos no momento em que este foi firmado, em 2015. Ao observar o período histórico em análise, é possível compreender a necessidade de explicitar as duas principais correntes do racionalismo que se lhe adaptam: o neorrealismo, durante as décadas de desconfiança e confronto entre atores, e o institucionalismo liberal, quando as instituições permitem um entendimento em que todos ganham ainda que, tal como apontou Mearsheimer, não seja um desfecho perfeito, infalível ou eterno, mas permite, segundo os institucionalistas liberais, colmatar o Dilema de Segurança e garantir a segurança coletiva com a prevalência da lei internacional, ainda que muitos argumentem que tal seja forma não inteiramente equitativa. Não obstante, foram essas mesmas regras que estiveram na base das negociações, onde se recorreu por diversas vezes à diplomacia coerciva e às sanções multilaterais previstas no atual quadro das Relações Internacionais, vistas como um mal menor à prevenção uma escalada militar, no fundo, ao controlo exercido sobre um Estado que, como será explicado, foi visto como grande “perturbador” da ordem instaurada pelos demais parceiros de negociação.

Capítulo II – Contexto histórico

O presente capítulo contém a análise ao histórico das relações entre o Irão e as potências internacionais após a Revolução Islâmica de 1979, não deixando de fazer um sublinhado sobre as mudanças abruptas numa relação privilegiada que sofreu evoluções, consoante os vários desenvolvimentos ocorridos naquele país do Médio Oriente. Considera-se que esta abordagem é necessária para compreender o contexto histórico das negociações que constituem o objeto de estudo deste trabalho, uma vez que marcaram durante várias décadas as relações diplomáticas entre os atores envolvidos no acordo relativo ao programa nuclear.

Importa referir que, no final da Guerra Fria, com a dissolução da União Soviética, a balança do poder a nível mundial assiste a uma transformação da ordem bipolar para uma nova distribuição na balança de poderes, onde o papel de Washington passa a assumir uma maior relevância. Este “momento unipolar”, como é definido por Charles Krauthammer (1990, p.23) ajuda a explicar a preponderância norte-americana, uma “superpotência incontestável” com o apoio dos aliados do Ocidente, no fundo, uma realidade unipolar vestida de multipolaridade. Outros autores, desde logo Kenneth Waltz (1993, p.77), veem na hegemonia o início de um caminho que conduz indubitavelmente à balança de poderes, ou seja, à multipolaridade. Esta versão de uma unipolaridade passageira como um passo necessário antes da bipolaridade é contrariada pela obra de William Wohlforth (1999, p. 7), que vê nos Estados Unidos uma liderança ao nível económico, militar, tecnológico e geopolítico, com um poderio que todas as potências a nível mundial juntas não conseguiriam superar.

No caso de Samuel P. Huntington (1999, p. 36), o autor reconhece a existência da unipolaridade num sistema híbrido que combina a predominância dos Estados Unidos com o sistema multipolar: o sistema uni-multipolar, em que a ação e as decisões da grande potência mundial são definidoras dos grandes eventos, mas devem estar em conformidade com a vontade de outras potências relevantes no sistema internacional, que procuram garantir que os seus próprios interesses não são postos em causa. Durante o período das negociações, será possível determinar vários momentos históricos em que prevalece a multipolaridade, nomeadamente o esforço de três potências europeias, entre 2003 e 2006, em negociar com o Irão sem os Estados Unidos, outros em que predomina a lógica unilateral, com os Estados Unidos a ditarem o isolamento do Irão quanto à questão nuclear, e finalmente momentos de uni-multipolaridade, onde é indiscutível o papel de

charneira de Washington, legitimado pela presença de outros grandes negociadores a nível internacional, neste caso os restantes membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU mais a Alemanha. Posto isto, não é possível analisar o contexto e resultado das negociações sem entender como decorreram as primeiras tentativas de acordo durante os anos 2000, bem como uma apresentação dos motivos pelos quais essas negociações falharam. Serão igualmente abordadas algumas questões de política interna relevantes e que se refletiram ao nível das políticas ao nível internacional, nomeadamente as mudanças ocorridas em Washington e em Teerão, nos anos que antecederam imediatamente o acordo que aqui é estudado. Mas antes é obrigatório fazer a contextualização histórica de alguns eventos de relevância ocorridos no século XX.

2.1 – Breve abordagem das relações Irão-Occidente pós-1979

“O Irão, devido à grande liderança do Xá, é uma ilha de estabilidade numa das áreas mais problemáticas do mundo.”

Jimmy Carter, Presidente dos EUA, 31 de dezembro de 1977⁵

De certa forma, os eventos sucedidos entre 1978 e 1979 são incontornáveis e continuam a marcar as relações entre o Irão e o Occidente, em particular com os Estados Unidos. Com a mudança para uma governação de cariz teocrático⁶ que depôs o regime do Xá apoiado por Washington e a conseqüente crise de reféns na Embaixada norte-americana em Teerão, o país deixava de ser um ativo de enorme relevância – por se encontrar geograficamente próximo da União Soviética, num contexto de Guerra Fria, mas também pelas reservas petrolíferas de que dispunha – para se tornar num dos maiores inimigos da nova superpotência no Médio Oriente. Começavam então as décadas de

⁵ “Teheran, Iran Toasts of the President and the Shah at a State Dinner” [Discurso completo em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7080>, consultado a 20 de março de 2018]

⁶ No caso específico do Irão, a Revolução de 1979 instaurou um regime paradoxal de cariz teocrático, onde a religião é a base legítima e fundamental de toda a vida política, numa liderança predominantemente clerical, mas que não deixa de apresentar alguns parâmetros associados às democracias. O caráter contraditório do regime é explorado por Boroujerdi, que enfatiza o oxímoro presente da própria expressão “Revolução Islâmica”, (BOROUJERDI, 2001, p.14). De acordo com o autor, este evento marcante instala em Teerão um regime que se pode também designar de “semi-teocrático” (RAMANZI, R. K, p. 230, 2001). Estando subjacente a uma lógica duplamente teocrática e democrática, os cidadãos elegem um Presidente pela via eleitoral, ainda que este esteja submetido ao poder indiscutível do Líder Supremo e dos Guardas da Revolução - cargos a que chegam sem passarem por um ato eleitoral -, e ainda que os próprios candidatos a Presidente tenham de ser aprovados previamente pelo Conselho da Revolução, o que elimina à partida candidatos que se afastem demasiado dos ideais da Revolução. O regime iraniano pode desta forma ser considerado como “uma democracia não-democrática”, que combina política e envolvimento democrático sob a vigilância da teocracia. (BOROUJERDI, 2001, p.14)

“*satanização* mútua”, em particular entre o Irão e os Estados Unidos (ESPOSITO, 2001, p. 2). Tarock (2006, p. 647) destaca que a visão “maniqueísta” existente entre os dois países vai muito além da questão nuclear e que, mesmo com esse impasse resolvido, a hostilidade entre os dois atores continuaria “muito provavelmente”.

De notar que a frase em epígrafe, proferida pelo Presidente norte-americano Jimmy Carter, está bastante distante de todos os acontecimentos e tensões que antecedem o acordo sobre o programa nuclear. O regime repressivo liderado pelo Xá, neste caso por Mohammad Reza Pahlavi (entre 1941 e 1979), com o apoio da polícia política SAVAK, tinha uma proximidade económica e cultural muito significativa com os EUA e o Ocidente. O discurso de Jimmy Carter traça o Irão como “uma ilha de estabilidade” quase em simultâneo com o início das grandes manifestações nas principais cidades iranianas, poucos meses antes de se dar a Revolução e do exílio do Xá. As palavras de Carter perseguiriam a sua presidência nos anos seguintes, tal fora o distanciamento em relação à realidade vivida no país (GUERRERO, 2016, pp. 57-58).

De salientar que, nesta fase, os iranianos não tinham ainda esquecido o envolvimento norte-americano da CIA no *coup d’État* de 1953 após a crise de nacionalização da Anglo-Iranian Oil Company, o que alimentava um forte sentimento anti-Ocidente (POLLACK, 2004, pp. 53-71).⁷ Antecedendo a Revolução, os protestos começaram em força logo nos primeiros meses de 1978, cada vez mais pujantes à medida que a repressão e a violência para com os manifestantes também crescia. A deposição de Pahlavi viria a acontecer em fevereiro de 1979, facto que permitia o regresso do ayatollah Khomeini. O clérigo vivia em exílio há mais de 14 anos e veio a ter um papel decisivo para que a Revolução assumisse contornos teocráticos.

A crise de reféns só ocorreria mais tarde nesse ano, em novembro, numa retaliação contra os Estados Unidos depois de Washington ter concedido asilo a Reza Pahlavi a fim deste receber tratamentos médicos. Os acontecimentos da Embaixada norte-americana em Teerão tornaram-se centrais na história das relações entre Estados Unidos e Irão e em

⁷ O golpe de Estado de 1953 ocorre num contexto de Guerra Fria entre Estados Unidos e Rússia. Num ato de soberania nacional, Teerão nacionaliza a indústria do petróleo em 1951, incluindo uma das maiores empresas, até ali nas mãos das autoridades britânicas. No poder estava o primeiro-ministro Mohammad Mosaddegh, o primeiro líder democraticamente eleito, que procurava uma maior aproximação do Irão aos padrões ocidentais, incluindo o papel do próprio Xá, com um poder mais cerimonial, à imagem das monarquias europeias. Em agosto de 1953, é levada a cabo a Operação Ajax, com a coordenação das autoridades britânicas e da CIA, bem como o consentimento de Mohammad Reza Pahlavi, o último Xá, que continuou a assumir o poder até à revolução de 1979, sob pretexto de uma aproximação do Governo de Mosaddegh à União Soviética e a ascensão do Partido Comunista (Tudeh), sem esquecer a proximidade geográfica com o bloco soviético.) Até à Revolução, Pahlavi será um dirigente próximo dos interesses dos Estados Unidos, país que lhe permitiu a recuperação de poderes. (KINZER, 2003, pp. 194-212)

muito contribuem, ainda hoje, para que os dois países não tenham ainda restabelecido relações diplomáticas.⁸ Wendy Sheman, chefe da equipa norte-americana que negociou o JCPOA entre 2013 e 2015, considera mesmo que este foi um “ponto de viragem” absolutamente marcante para a consciência e a opinião pública norte-americanas sobre a situação política no Médio Oriente, um evento de extrema relevância que apenas seria suplantado décadas depois, com o 11 de Setembro (SHERMAN, 2018, p. 20). A crise propriamente dita só viria a terminar poucas horas depois de Jimmy Carter abandonar oficialmente a presidência, em janeiro de 1981. Nessa altura, os iranianos decidem libertar os últimos reféns, do corpo diplomático norte-americano, que tinham estado emprisionados na Embaixada norte-americanas durante 444 dias. Um ato de provocação contra o Presidente que cessava de funções. mas também um sinal de que a recém-República Islâmica se concentrava agora num adversário regional de peso: o Iraque.

Na guerra entre Iraque e Irão (1980-1988) os Estados Unidos apoiaram ambos os países com a venda de armas, mas acabaram por dar maior auxílio ao regime iraquiano, sobretudo após as derrotas militares do Iraque em 1982, mas também devido ao escândalo Iran-contra, vindo a público em 1986 (POLLACK, 2004, pp. 206-216).⁹ Nos oito anos de guerra, Washington viria a adotar uma postura neutra com tendência para o apoio do Iraque junto das Nações Unidas, mas também com a ajuda direta, quer pela via de fundos

⁸ “The Hostage Crisis, 30 Years On”, Muhammad Sahimi <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2009/11/30-years-after-the-hostage-crisis.html> (consultado a 21 de março de 2018)

⁹ O caso “Iran-Contra” ocorreu durante a presidência de Ronald Reagan e envolveu três países: Estados Unidos, Irão e Nicarágua. Em causa estava o apoio por parte dos norte-americanos a grupos que se opunham a forças ligadas ao comunismo, ainda no contexto da Guerra Fria. Um grupo de luta contra forças comunistas no Nicarágua, os “Contras”, era apoiado pelas forças norte-americanas, mas ia buscar grande parte do seu rendimento ao tráfico de droga. Nos Estados Unidos, o Congresso aprovou a “Boland Amendment”, que impedia esse tipo de apoio no país da América Central, o que não impediu a presidência norte-americana de continuar a tentar financiar aquele grupo. Em 1985, na sequência de um acordo alcançado entre o Irão e os Estados Unidos, as forças norte-americanas entregaram 30 milhões de dólares aos iranianos em troca da libertação de sete norte-americanos que tinham sido tomados como reféns pelo grupo libanês Hezbollah, fiel à República Islâmica. Esse dinheiro ajudaria o Irão a adquirir armas na altura da guerra com o Iraque (1980 – 1988) ainda que, publicamente, os Estados Unidos negassem qualquer tipo de negociações com “terroristas”. De recordar que, nesta década, está bastante presente na memória dos norte-americanos o episódio da tomada de reféns na Embaixada norte-americana em Teerão durante quase ano e meio, entre 1979 e 1981. Em 1986, um jornal libanês, o Al-Shiraa, denuncia o negócio das armas, que começa a ser investigado pelas autoridades judiciais dos Estados Unidos. Após vários inquéritos, estas chegam à conclusão que o Irão ficou apenas com 12 milhões de euros para a compra de armas, sendo que a quantia restante foi parar aos cofres dos Contras, no Nicarágua. Vários membros da administração Reagan foram considerados culpados nas investigações que se seguiram. (“The Iran-Contra Affair 30 Years Later: A Milestone in Post-Truth Politics”, in National Security Archive, disponível em <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/iran/2016-11-25/iran-contra-affair-30-years-later-milestone-post-truth-politics>, consultado a 21 de agosto de 2018)

e investimentos, ou ainda com o fornecimento de imagens de satélite que permitiram ao Iraque levar a cabo ataques com armas químicas.¹⁰

Para Fayazmanesh (2008), a política seguida pelos Estados Unidos durante os oito anos de conflito – o apoio cedido aos dois países de forma dissimulada com o objetivo de enfraquecimento de ambos, mas também o reforço do poder militar da força que se encontrava mais enfraquecida, neste caso o Iraque, de forma a evitar que qualquer um dos países saísse da guerra como grande vencedor – refletir-se-ia nos anos seguintes na política de “contenção mútua”¹¹ (*dual containment*). Na década seguinte, a atuação dos EUA viria a confirmar os objetivos de debilitar aqueles que pudessem desafiar a imposição da ordem norte-americana no Médio Oriente (FAYAZMANESH, 2008, p. 7-8). A estratégia de *dual containment* é seguida não só na guerra do Golfo, aquando da invasão iraquiana do Kuwait, com Washington a conseguir unir toda a comunidade internacional em torno de uma intervenção militar no território iraquiano, mas também pelo isolamento crescente de Teerão.

De sublinhar também que o trauma da guerra de oito anos com o Iraque é uma marca que continua a influenciar o comportamento das autoridades iranianas no contexto internacional. No entendimento da classe política e religiosa, mas também da população, o mundo “fechou os olhos” (SOLINGEN, 2007, p. 107) ao uso de armas químicas pelo Governo de Bagdade, não tendo condenado a atuação de Saddam Hussein no país vizinho. É de assinalar também que a guerra entre o Irão e Iraque começou após a invasão iraquiana de parte do território iraniano, uma experiência que demonstrou aos últimos que

¹⁰ “U.S. Secretly Gave Aid to Iraq Early in Its War Against Iran”, The New York Times, 1992, disponível em: <https://www.nytimes.com/1992/01/26/world/us-secretly-gave-aid-to-iraq-early-in-its-war-against-iran.html> (consultado a 21 de março de 2018)

“Exclusive: CIA Files Prove America Helped Saddam as He Gassed Iran” Foreign Policy, 2013, disponível em: <http://foreignpolicy.com/2013/08/26/exclusive-cia-files-prove-america-helped-saddam-as-he-gassed-iran/> (consultado a 21 de março de 2018)

¹¹ Segundo Fayazmanesh (2008, p. 1) existem diferentes interpretações do conceito de “*dual containment*” que se popularizou durante a presidência Clinton, mas que remonta à guerra entre Irão e Iraque. O próprio conflito entre os dois países serviu os interesses norte-americanos e israelitas na região, uma vez que ficavam enfraquecidos dois dos maiores rivais em termos de política externa. O autor diz mesmo que os Estados Unidos foram um “agente duplo” durante o conflito. No início dos anos 90, Washington assume como linha política a estratégia de *dual containment* daqueles países do Golfo Pérsico, com o objetivo de colmatar aqueles dois países numa região dominada pelos Estados Unidos. Se no Iraque, o regime de Saddam Hussein enfrentava sanções económicas da ONU, os iranianos ainda recuperavam dos efeitos da revolução e da guerra de oito anos com o país vizinho. No entanto, mesmo perante a fragilidade iraniana, era importante para os norte-americanos continuarem a conter uma eventual recuperação por parte da República Islâmica, uma vez que esta beneficiaria de uma contensão tendo apenas Bagdade como alvo. De acordo com Kenneth Pollack, antigo analista para a CIA sobre o Irão, esta política permitia dar garantias a Israel acerca do controlo de Teerão, enquanto Telavive se preparava para iniciar um processo histórico de pacificação com os palestinianos. (PARSI, 2007, p. 28)

não poderiam esperar pela ajuda de outras nações para resolverem os respetivos problemas de segurança e que poderiam apenas contar com os seus próprios meios de defesa de forma a garantirem a soberania (BAHGAT, 2006, p. 311).

É este o cenário em que se desenvolvem as relações entre o Irão e o Ocidente no início dos anos 90. Após a morte do líder da revolução – Khomeini morre em 1989, um ano depois do fim da guerra – o país foca-se na reconstrução e assume a sua posição no mundo com maior pragmatismo, não obstante a animosidade externa. Depois do conflito, o Irão viria a adotar uma postura mais conciliadora e de aproximação ao Ocidente (POLLACK, 2004, pp. 242-243) e Esposito (2001, p. 2) defende mesmo que a guerra entre o Iraque e Irão foi um elemento catalisador para que o pragmatismo triunfasse sobre o fundamentalismo revolucionário. Milani (2001, p. 29) admite que esta transformação de mentalidade tenha começado ainda antes da morte do primeiro Líder Supremo, Khomeini, sublinhando a importância da revisão constitucional de 1988, que prevê a atribuição de mais poderes ao Presidente iraniano. Apesar das enormes limitações, da ausência de um regime democrático e da proeminência da *velayat-i faqih*¹², a República iraniana institucionalizou o voto e a realização de eleições, cujos resultados estão “relativamente livres” de fraudes e manipulação (ESPOSITO, 2001, p. 3). A tensão entre um regime relativamente aberto, com uma classe média resiliente e uma sociedade civil disposta a participar e intervir politicamente, capaz de eleger o Presidente e o Parlamento, contrasta com a repressão de que tantas vezes é alvo o próprio país (BOROUJERDI, 2001, p. 15).

Pela via do pragmatismo, Teerão procurou aproximar-se dos países que havia afastado durante a Revolução. De tal forma que a liderança iraniana optou por não auxiliar os levantamentos e revoltas da população xiita no Iraque que surgiram em 1991, após a guerra do Golfo, ajuda essa que teria levado o país vizinho a desintegrar-se numa guerra sectária.¹³ Na altura, o secretário de Estado da Administração de George H. W. Bush,

¹² “A Autoridade do Jurista”, numa tradução exata. É o termo usado entre os muçulmanos xiitas para designar a jurisprudência do Imã, desenvolvido pelo ayatollah Khomeini como a forma de Governo a ser adotada pelo regime iraniano.

¹³ O contrário viria a acontecer após a invasão do Iraque, em 2003. Suzanne Maloney argumenta que a guerra no Iraque enfraqueceu o país e tornou-o num “buraco negro estratégico”, ao prejudicar os Estados Unidos tanto ao nível militar como em termos de influência na região, mas também ao reforçar a primazia dada ao país vizinho. A autora refere que os líderes iranianos cultivaram as suas ligações com vários grupos de oposição da Saddam Hussein, o que foi contra as expectativas norte-americanas, que esperavam que a herança da guerra de oito anos entre o Iraque e o Irão e os nacionalismos na região se sobrepusessem a uma eventual “coesão sectária” entre os dois países, dada a força da comunidade xiita no Iraque (cerca de 64 a 69 por cento da população muçulmana), mas também a vontade de Teerão em levar a revolução islâmica até outros países. MALONEY, Suzanne (2008), How the Iraq War Has Empowered Iran, Brookings Institution [consultado a 16 de julho de 2018, disponível em <https://www.brookings.edu/opinions/how-the-iraq-war-has-empowered-iran/>]

James Baker, elogiou publicamente a posição iraniana, sem que esse louvor se tivesse traduzido numa nova política dos Estados Unidos em relação ao Irão. Com efeito, a Conferência de Madrid, em novembro de 1991, que decorreu com o objetivo central o restabelecimento da paz no conflito israelo-palestiniano sob a observação dos Estados Unidos, foi “uma oportunidade perdida” para a normalização das relações com o Estado pária, uma vez que todos os países da região foram convidados para a conferência, com uma exceção de peso: o Irão. Com o Iraque destruído após a guerra do Golfo, a Israel interessava agora excluir o outro grande desafiador dos interesses estratégicos a nível regional, e por isso Israel terá tido grande peso na decisão norte-americana de excluir Teerão (PARSI, 2017, pp. 15-21).

Importa realçar que, com o fim da Guerra Fria, os norte-americanos instalavam-se agora em força no Golfo Pérsico, com influência crescente em países árabes, algo que continua a registar-se na atualidade. Segundo o documento *The Millitary Balance* de 2018, os Estados Unidos contam com bases militares em zonas muito próximas do Irão, em alguns casos mesmo vizinhos de território iraniano. São os casos de Afeganistão, Arábia Saudita, Bahrain, Egipto, Emirados Árabes Unidos, Golfo Pérsico, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Mar Árábico Qatar e Síria.¹⁴

Um programa nuclear iniciado pelo Ocidente

As atividades nucleares da República Islâmica, com importância central para esta investigação, remontam ao período pré-revolução, desde finais dos anos 50 do século XX. Em 1957, Teerão e Washington assinaram um acordo de cooperação nuclear para fins civis, assegurando ao país do Médio Oriente assistência técnica para enriquecimento de urânio. A ajuda nesta primeira fase chegou não só dos Estados Unidos mas de vários países ocidentais.

A década de 60 ficaria marcada pela assinatura do TNP em 1968, e a entrada em vigor, em 1970. O Irão foi um dos países que integrou desde logo este tratado mas, nos seus derradeiros anos, a dinastia Pahlavi empenhou-se em dotar o Irão de capacidades nucleares, com a assinatura de vários acordos com potências nucleares. Em 1974, dá-se a criação da Organização da Energia Atómica do Irão (AEOI), em paralelo com a assinatura de novos acordos com os Estados Unidos (também em 1974), para a compra de oito reatores, com a Alemanha, no mesmo ano, para a construção do reator de Bushehr, e ainda

¹⁴ The Millitary Balance 2018, Chapter Three: North America, 118,1, pp. 27-64

com a França (em 1977), para a construção de dois reatores em Darkhovin. Na altura, as afirmações feitas pela liderança iraniana eram contraditórias. Ao mesmo tempo que garantia que os “propósitos pacíficos” do programa nuclear, as palavras do Xá denotam uma intenção de construir uma bomba nuclear (TAROCK, 2006, p. 662). Se por um lado, o líder iraniano garantia a construção de uma bomba nuclear “sem dúvida, mais cedo do que o esperado”, Teerão negava oficialmente o uso dessa energia para fins militares, ao apelar, em 1974, à criação de uma zona livre de armas nucleares (NWFZ) no Médio Oriente (BAHGAT, 2006, p. 309).

Imediatamente após a Revolução de 1979, o regime islâmico decidiu travar o programa nuclear, não só porque fora desenhado pelo antigo detentor do poder – aliado dos Estados Unidos e de outras potências ocidentais - mas também porque muitos cientistas estrangeiros abandonaram o país e os acordos internacionais com as várias potências ficaram congelados aquando da revolução. Em 1979, os dois reatores nucleares de Bushehr estavam a meio da construção, que ficara a cargo dos alemães, mas foi imediatamente interrompida com a deposição do Xá. Estes dois reatores viriam a ser praticamente destruídos durante os oito anos de guerra com o Iraque. Para além da desconfiança do exterior, o próprio ayatollah Khomeini, considerava que as armas nucleares contrariavam os princípios do Islão (BAHGAT, 2006, p. 309-310), o que levaria anos depois o sucessor, Ali Khamenei, a emitir uma *fatwa* a proibir a produção e armazenamento de armas nucleares. No entanto, o regime não deixa de transparecer intenções contraditórias. O próprio ayatollah Khomeini viria a deixar sinais de mudança até ao ano em que morre, já depois da guerra com o Iraque, em 1989. Na fase final da guerra com Bagdade, Teerão apercebe-se do valor e potencialidades do poder nuclear para escapar a ataques externos por estratégia defensiva. Além disso, a memória coletiva dos iranianos remete para uma história muito tumultuosa de séculos de invasões e guerras. “Grande parte dos iranianos olha para a sua nação como uma grande civilização que se viu privada do seu *status* legítimo como uma superpotência regional por intervenções estrangeiras”, assinala Bahgat (2006, p. 323).

A juntar à história do país está também a história do Islão, com a minoria xiita – maioritária no Irão - perseguida durante séculos. A conquista de capacidades nucleares poderia representar, para o país e para os iranianos, numa recuperação do respeito e orgulho perdidos. O regime intensificou então os esforços na extração de urânio e ofereceu incentivos aos cientistas nucleares no estrangeiro para que voltassem ao país, até porque não poderia contar com a ajuda dos países ocidentais que antes auxiliaram o

início do programa, sobretudo devido às pressões por parte dos Estados Unidos. (BAHGAT, 2006, p. 310). Desta forma, para Baghat, a política nuclear do Irão é influenciada pelas dinâmicas internacionais, regionais e domésticas, desde logo por questões de segurança, orgulho nacional e desenvolvimentos políticos (BAHGAT, 2006, p. 312). É importante realçar não só a marcante guerra com o Iraque durante os anos 80, mas também a ameaça que é percebida da crescente influência dos Estados Unidos no Médio Oriente com o fim da Guerra Fria. Como já foi referido anteriormente, a posição de Washington como percursor e distribuidor da ordem regional durante os anos 90 afasta Teerão de qualquer posição proeminente, dada a inimizade entre os dois países. A guerra do Golfo em 1991 e o enfraquecimento de Bagdade de forma significativa pelos Estados Unidos passou a colocar Washington no topo da percepção de ameaça por parte dos iranianos.

2.2 – A denúncia de 2002 e o início das negociações

No início dos anos 2000, o Irão vê-se rodeado pela presença norte-americana em várias geografias: não só no Iraque, com a rápida deposição do Governo, em 2003, mas também a invasão e deposição do regime talibã no Afeganistão, logo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Na percepção iraniana, esta presença ameaça a própria manutenção do regime, e tal como a Coreia do Norte, o país terá procurado obter capacidades nucleares de forma a assegurar a sua sobrevivência (BOWEN, BREWER, 2011, p. 924). Para além de uma nova guerra norte-americana no Iraque, em 2003, o regime de Cabul, dominado pelos talibãs – sunitas que adotam uma interpretação radical dos princípios islâmicos— não agradava ao regime xiita. Por outro lado, a mensagem interpretada pelo Irão é nesta fase a de que os Estados Unidos não hesitariam em intervir no país caso desconfiassem da existência de ADM, como fizeram no Iraque. A juntar a este cenário está ainda a imagem do Irão como um dos três elementos do “eixo do mal”¹⁵, ao lado do Iraque e da Coreia do Norte, segundo o discurso do Estado da União do Presidente George W. Bush no início de 2002 (BAHGAT, 2006, p. 318-319). No entendimento de Chubin e Litwak (2003, pp. 101-102), o Irão é bastante diferente dos

¹⁵ 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 “persegue agressivamente” armas de destruição maciça, “exporta o terror”, num contexto de “repressão” do povo iraniano. [President Delivers State of the Union Address, disponível em <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>, consultado a 21 de agosto de 2018]

países com os quais é comparado. Em Teerão, apesar das enormes restrições políticas existentes, há uma opinião pública “vibrante, resistente, cética” (CHUBIN, LITWARK, 2003, p. 102) muito mais inclinada para criticar e escrutinar o regime.

É neste contexto que, 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, em Arak e Natanz, que não haviam sido declaradas pelas autoridades iranianas à AIEA. Segundo Tarock, estes novos dados não confirmavam o desrespeito de Irão pelo TNP, mas nem por isso deixaram de causar “uma enorme tempestade” (2006, p. 653). As revelações foram apresentadas como um programa nuclear iraniano desenvolvido à margem da comunidade internacional, pelo que se gerou grande alarme a nível global. Em paralelo, o programa de mísseis – que não é banido por nenhuma instituição internacional – aumenta as atenções globais sobre o Irão, com destaque para o sistema de mísseis Shihab-3 (Estrela Cadente, em farsi), com uma capacidade de alcance de dois mil quilómetros.

Richard Nephew, um dos peritos em sanções que ajudou a desenhar o regime sancionatório que visou aquele país por mais de uma década, refere que o programa nuclear foi “bifurcado” em dois programas diferentes: um que estava nos *dossiers* da AIEA, outro clandestino e que deveria ter sido declarado a esta organização internacional, enquanto um programa declarado operava à superfície, com instalações que a AIEA e o resto do mundo conheciam, de acordo com o TNP e o *safeguards agreement*¹⁶. Os anos

¹⁶ De acordo com a Agência Internacional para a Energia Atômica, os acordos de salvaguarda (*safeguards agreement*) foram estabelecidos entre a agência e 174 Estados que aderiram ao TNP de forma a assegurar que o material nuclear que cada um deste Estado possa deter para fins civis não é usado em armas ou explosivos nucleares. Desta força, a AIEA tem “o direito e a obrigação” de assegurar o cumprimento destes acordos no território, 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 (IAEA Safeguards Agreement, <https://www.iaea.org/topics/safeguards-agreements>, consultado a 26 de setembro de 2018]. A complementar estes acordos individuais está ainda o *Additional Protocol* que surgiu em 1997 e consiste precisamente num protocolo estabelecido com determinados países que fornece ferramentas para a verificação do cumprimento das regras. Passou a ser usado no contexto da AIEA depois das experiências no Iraque e na Coreia do Norte. Estes casos 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”. [IAEA Additional Protocol, <https://www.iaea.org/topics/additional-protocol>, consultado a 26 de setembro de 2018]. No caso iraniano, este 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 este acordo voltaria a ser implementado, mais especificamente como parte integrante do JCPOA. Mediante este acordo, o Irão está “perpetuamente” ligado ao Additional Protocol, a menos que tome a decisão de abandonar o próprio TNP. [Center for Arms Control and Non-Proliferation, Fact Sheet: Iran and the Additional Protocol <https://armscontrolcenter.org/factsheet-iran-and-the-additional-protocol/>, consultado a 26 de setembro de 2018].

seguintes seriam marcados pelo “jogo do gato e do rato” entre o Irão, a AIEA e a comunidade internacional (NEPHEW, 2018, p. 571-627) Para este autor, os Estados Unidos e alguns dos principais parceiros estavam ao corrente desta deriva iraniana, ainda que não conhecessem efetivamente a extensão do problema. Por isso, durante as décadas de 80 e 90, desencorajaram de forma contínua a cooperação no campo nuclear com Teerão e em 1995 foi imposto um embargo a todo o comércio com o Irão. Na década de 80, mais precisamente em 1984, o Irão surgia na lista dos países patrocinadores de terrorismo. Também por isso, os Estados Unidos adotaram em 1996 o Iran-Lybia Sanctions Act (ILSA), com o objetivo de desencorajar outros países de estabelecerem relações comerciais com o Irão. Na argumentação do académico especialista em sanções, o quadro iniciado pelo ILSA – a que a UE procurou resistir com a Council Regulation 2271/96, de 22 de novembro de 1996¹⁷ - representou o início da campanha dos EUA no sentido de sancionar o Irão, que só viria a terminar com o JCPOA (NEPHEW, 2018, p. 30). No início dos anos 2000, enquanto assistente do National Nuclear Security Administration do Departamento de Energia dos EUA (NNSA-DOE), Richard Nephew trabalhava diretamente na sensibilização para a “ameaça iraniana”, mas enfrentava a resistência de vários parceiros europeus e a “perda de credibilidade” dos norte-americanos após a experiência iraquiana. “As afirmações infundadas dos EUA sobre a existência de armas de destruição maciça no Iraque lançaram uma sombra profunda sobre as perceções internacionais dos serviços de informações dos Estados Unidos. Alguns parceiros (...) estavam preparados para aceitar os argumentos do Irão, especialmente na ausência de provas diretas e inequívocas” das acusações norte-americanas, refere (NEPHEW, 2018, p. 33).

De forma a evitar uma nova imposição de sanções dos Estados Unidos, ou mesmo uma possível intervenção militar, a UE – designadamente o Reino Unido, França e Alemanha (grupo que ficaria conhecido por E3) – decide sentar-se à mesa das negociações com o Irão, de forma a assegurar que este país cumpriria todos os ditames do TNP e continuava a ser signatário. Os Estados Unidos não se opuseram a estas conversações, mas renunciaram participar nas mesmas, uma vez que acreditavam que qualquer tentativa de negociar com Teerão produziria um resultado negativo (TAROCK, 2006, p. 657). Segundo Bowen e

¹⁷ “Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom” [disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2271>, consultado a 26 de setembro de 2018]

Kidd, os bons resultados iniciais nas negociações com o Irão em 2003 resultaram de uma lógica de “polícia bom”, neste caso, a UE, e “polícia mau”, os Estados Unidos (2011, p. 275). Entretanto, as autoridades iranianas continuavam a assegurar que o país agia dentro dos limites e em conformidade total com o TNP, mas nem por isso a comunidade internacional se deixou tranquilizar. Wyn Q. Bowen e Jonathan Brewer sublinham que o Irão conta com o estatuto de um país sem armas nucleares, signatário do TNP, mas que por vários anos é acusado de “esconder atividades e instalações nucleares sensíveis da AIEA” e que coopera com esta agência “de forma irregular e inconsistente” (BOWEN, BREWER, 2011, p. 924).

Como foi mencionado no primeiro capítulo, a AIEA tem sido a organização responsável pela verificação das regras definidas no NPT. Neste regime, persistem grandes incertezas sobre a utilização da energia nuclear para fins pacíficos que é autorizada, e sobre o uso desta mesma energia para fins militares. Aquando da assinatura do tratado, considerou-se que o uso pacífico da energia nuclear seria separável de uma aplicabilidade em armas, mas a linha que separa os dois usos dissipou-se ao longo das últimas décadas, e por isso Bahgat (2006, pp. 326- 327) considera que o regime internacional relativo às capacidades nucleares deve ser reorganizado e repensado na sequência destes novos desafios.

Animosidade com Israel e o “apartheid nuclear”

Após as revelações do Conselho Nacional de Resistência já referidas, as autoridades iranianas argumentam que têm do seu lado o artigo IV do NPT que estabelece o “direito inalienável de todas as partes de desenvolver investigação, produção e uso de energia nuclear para fins pacíficos”¹⁸. Além disso, o direito a desenvolver poder nuclear é uma matéria de orgulho nacional e os esforços do Ocidente em negar essa possibilidade são vistos como atos discriminatórios (BAGHAT, 2006, p. 323).

Um ator de destaque neste processo é Israel, um dos precursores de um processo anteriormente mencionado ILSA – aprovado pelo Congresso norte-americano em agosto de 1996 – com a imposição de sanções económicas e a penalização de empresas que aceitassem negociar com companhias líbias ou iranianas. A hostilidade é mútua entre Teerão e Telavive, uma vez que se tratam de dois importantes atores regionais e tem início

¹⁸ “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons” [disponível em <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140.pdf>, consultado a 21 de agosto de 2018]

com a Revolução islâmica, estando a rejeição do sionismo no centro do quadro ideológico do regime teocrático iraniano. Tal como vários outros países muçulmanos, também o Irão não reconhece o Estado de Israel e considera que o país está a ocupar terras islâmicas e a oprimir o povo. Por isso, nas últimas décadas, o regime de Teerão apoiou organizações anti-Israelitas, nomeadamente grupos como o Hezbollah ou o Hamas. As declarações inflamatórias do Presidente Ahmadinejad sobre como Israel deveria “ser apagado do mapa” – ainda que incorretamente traduzidas¹⁹ - ou a comparação do presidente iraniano a Adolf Hitler, após as constantes declarações negacionistas do Holocausto²⁰ de Ahmadinejad, só ajudaram a adensar a tensão entre Teerão, Israel e os restantes países. Neste contexto, a posição de Israel como único país do Médio Oriente com poder nuclear também não ajuda. O Irão, tal como vários países árabes, olha com desconfiança para este “monopólio nuclear” (BAHGAT, 2006, p. 318). Ainda que, segundo Bahgat, a ameaça constante faça parte de uma “guerra psicológica entre dois inimigos”, a hipótese de um ataque é frequentemente referida (2006, p. 317).

Perante esta animosidade, Kenneth Waltz escreve em 2012 um artigo contracorrente, “*Why Iran Should Get The Bomb*”, na *Foreign Affairs*. Segundo o académico neorrealista, há que rebater o argumento original de que o Irão deve entrar para o clube dos países nucleares, até porque o acesso por parte do Irão a este tipo de armamento significaria uma alteração do equilíbrio na região. O autor lembra que, em 1981, Israel bombardeou o Iraque, em Osirak, para prevenir uma eventual concorrência nuclear. O mesmo aconteceu na Síria, quando um reator nuclear na região de Al Kibar foi atingido em 2007. Trata-se, segundo o autor, de “uma situação insustentável”, em que não existe uma balança equilibrada do poder militar. De acordo com Waltz, a renúncia do Irão como potencial ator nuclear está intrinsecamente ligada ao preconceito do regime iraniano como um “ator irracional” e deixa o exemplo da China, que diz ter-se tornado “menos belicosa” depois de ter alcançado a arma nuclear, ou da Índia e do Paquistão, dois países que permanecem em paz desde que têm no seu arsenal armas nucleares. Ou seja, o autor argumenta que com as capacidades nucleares alcança-se também a estabilidade (WALTZ, 2012, p. 4-5). Além disso, defende Waltz, as sanções impostas pelos EUA e mais tarde, a nível

¹⁹ “Did Ahmadinejad really say Israel should be ‘wiped off the map’?”, *Washington Post*, 5 de outubro de 2011 [disponível em https://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/did-ahmadinejad-really-say-israel-should-be-wiped-off-the-map/2011/10/04/gIQABJKML_blog.html?utm_term=.e425132a1be4, consultado a 19 de abril de 2018]

²⁰ “Ahmadinejad: Holocaust “Opinion Of Just A Few”, *NPR*, 25 de setembro de 2009 [disponível em <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=113171156>, consultado a 21 de abril de 2018]

multilateral, pelo Conselho de Segurança da ONU – que serão mencionadas de seguida – prejudicam o “iraniano comum” sem qualquer propósito, ao mesmo tempo que se levantam questões de “padrões duplos” no tratamento de determinados países – ou um “*apartheid* nuclear”, como refere Bahgat (2006, p. 323) - uma vez que se considera que a força nuclear é mais “legítima” nas mãos de uma democracia do que nas mãos de regimes autocráticos, como o Irão ou a Coreia do Norte. Na visão de Waltz, Irão e Israel deveriam olhar para o “precedente” deixado por Índia e Paquistão, uma situação que faria do Médio Oriente uma região “mais estável” (WALTZ, 2012, p. 5).

Também Tarock (2006, p. 655), que mantém uma visão muito crítica em relação ao comportamento do Ocidente, se interroga sobre a existência deste “padrão duplo” no tratamento do Irão, comparativamente a outros países. Dá o exemplo de países como a Índia, Paquistão e Israel, todos eles Estados com capacidade nuclear, mas ausentes do TNP, que beneficiam da cooperação norte-americana nos respetivos programas nucleares, mas não estão no “radar” da AIEA ou dos países que se mostram tão adversos ao programa nuclear iraniano. “Porque é que se assume que um Irão nuclear seria mais perigoso e agiria de forma menos responsável do que os países mencionados anteriormente? Seria exigível a esses Estados – e acederiam eles a essas exigências – que entregassem os seus direitos a um terceiro país para o enriquecimento de urânio, como é exigido ao Irão, deixando-os assim dependentes dos caprichos de outros estados?” (TAROCK, 2006, p. 655). O autor recorda o exemplo da Coreia do Norte, um país que alcançou capacidades nucleares à revelia da comunidade internacional, com o qual os Estados Unidos têm adotado uma postura “menos beligerante”, mesmo tratando-se de um ator que está menos propício a negociar. (TAROCK, 2006, p. 655).

Por sua vez, Bowen e Kidd salientam que as inquietações securitárias de Teerão devem ser tidas em conta nas negociações. Os esforços contra a proliferação de armas devem ser olhados no contexto regional, tal como é referido pela estratégia de segurança da UE²¹. A estratégia de negociação com o Irão deve ter em conta as vulnerabilidades e principais perceções de ameaça, desde logo uma clarificação sobre as armas nucleares israelitas e o progresso no conflito israelo-palestiniano (BOWEN, KIDD, 2004, p. 274). Para Bowen e Brewer, o segredo para o sucesso das negociações está em convencer Teerão em como

²¹ O documento é adotado pelo Conselho Europeu em dezembro de 2003. Sem fazer referências explícitas ao caso iraniano, o texto refere o período “novo e perigoso que levanta a possibilidade de uma corrida às armas de destruição maciça, especialmente no Médio Oriente” [A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, 2003, disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>, consultado a 21 de agosto de 2018]

os ganhos políticos e estratégicos de alcançar a bomba nuclear são largamente ultrapassados pelas perdas políticas, estratégicas e económicas que adviriam dessa conquista (BOWEN, BREWER, 2011, p. 943). De acordo com Baghat (2006, p. 321) uma economia e um sistema político “abertos” estão mais dispostos e recetivos a cumprir “normas e regras da não-proliferação global” do que um regime “isolado e autoritário”. Mas, como já foi apontado anteriormente, também este autor sublinha que o Irão a partir dos anos 90 parece “menos revolucionário” do que nos primeiros anos após 1979. Bahgat lembra que, ainda que não se trate de democracia, o sistema político vigente no Irão contém mais *checks and balances* que outros países da região. A última palavra cabe ao Líder Supremo, mas o sistema conta também com a presidência, o Parlamento, o Conselho dos Guardiões, entre outras instituições (BAHGAT, 2006, p. 322).

Importa salientar que o sistema político vigente no Irão está construído à imagem do legado do ayatollah Khomeini, o Líder Supremo, que está no topo da estrutura política iraniana. Capaz de influenciar todos os centros de poder e de ser decisivo na escolha e na trajetória em todos os cargos de relevância, o Líder Supremo (Ali Khamenei desde 1989) é mais uma peça no complexo sistema político. Ao nível das orientações externas, o Irão conta com uma política exterior “confusa e longe de ser monolítica”, como descreve Lionel Beeher (2006)²². “Ainda que a liderança de linha-dura mantenha uma unidade notável de objetivos perante adversários reformistas, está seriamente fragmentada em relação a importantes questões de política externa, incluindo na importância das armas nucleares”, assinalam Kenneth Pollack e Ray Takeyh na revista *Foreign Affairs*²³.

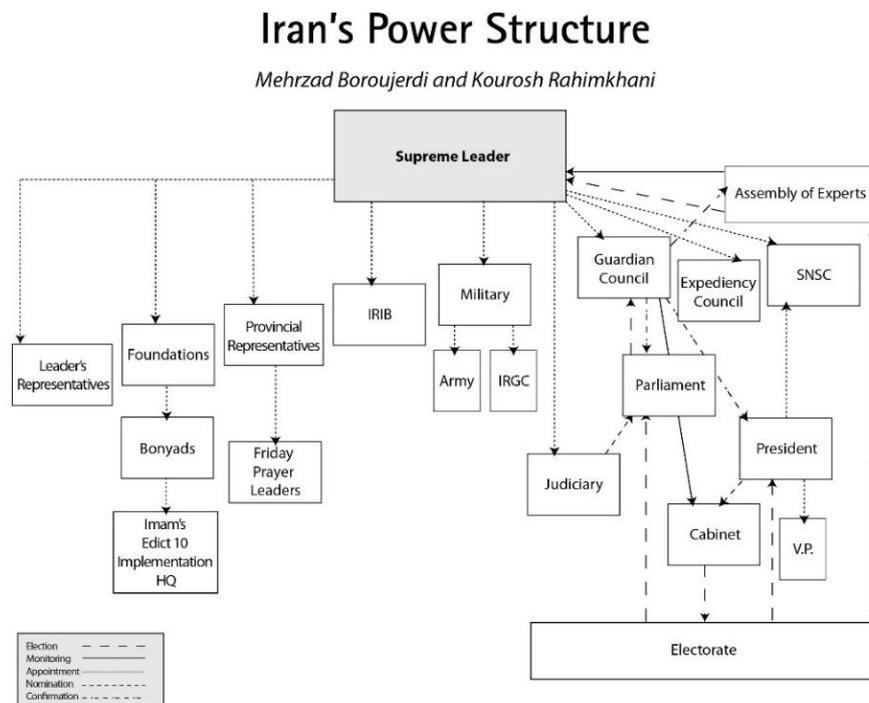
O órgão responsável pela política externa iraniana é o Conselho Supremo de Segurança Nacional, mas as decisões têm de receber o aval do Líder Supremo (**Figura 1**). Este conselho é composto sobretudo por responsáveis dos ministérios dos Negócios Estrangeiros, Intelligence e do Interior, bem como elementos do Exército e dos Guardas Revolucionários. Hassan Rouhani, atual Presidente do Irão, liderou as negociações nos primeiros anos da década de 2000 enquanto secretário-geral do Conselho Supremo de Segurança Nacional. No entanto, no início das negociações de 2013, o Presidente assume responsabilidade por essas mesmas negociações, em conjunto com o ministro dos Negócios Estrangeiros, tendo em conta a importância económica de um eventual acordo.

²² BEEHNER, Lionel (2006), “Iran’s Multifaced Foreign Policy”, Council on Foreign Relations [disponível em <https://www.cfr.org/backgrounder/irans-multifaceted-foreign-policy#chapter-title-0-2>, consultado a 18 de julho de 2018]

²³ POLLACK, Kenneth, TAKEYH, Ray (2005), Taking on Tehran, *Foreign Affairs* [disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2005-03-01/taking-tehran>, consultado a 18 de julho de 2018]

Aliás, a questão da recuperação da economia com a resolução da questão nuclear e o consequente fim das sanções esteve na base da sua vitória na eleição. Ainda assim, todas as decisões governativas têm de ter aprovação do Líder Supremo. De destacar por exemplo que, num dos momentos de maior tensão e impasse durante a reta final das negociações de Viena, em julho de 2015, o secretário de Estado norte-americano questiona diretamente Javad Zarif, chefe da diplomacia iraniana: “Está autorizado a fazer algum acordo? Não só pelo Presidente iraniano, mas também pelo Líder Supremo?”. Zarif garantiu que tinha essa indicação²⁴. Ou seja, a dimensão económica e interna passa pelo Presidente, o que lhe permitiu liderar as negociações. Mas porque envolveu também questões de grande relevância para a política externa daquele país, todas as decisões acabam por passar por outros decisores.²⁵

Figura 1. Estrutura do poder governativo iraniano



Fonte: *The Iran Primer* [disponível em <https://iranprimer.usip.org/resource/irans-power-structure>, consultado a 14 de outubro de 2018]

²⁴ DEYOUNG, Karen, MORELLO, Carol (2015), The Path to a Final Iran Nuclear Deal: Long Days and Short Tempers, Washington Post [disponível em https://www.washingtonpost.com/world/national-security/long-days-and-short-tempers-the-path-to-a-final-nuclear-deal/2015/07/15/bb90235c-2b1d-11e5-bd33-395c05608059_story.html?noredirect=on&utm_term=.e62dcd4b6b9d, consultado a 18 de julho de 2018]

²⁵ O organograma disponibilizado pelo site The Iranian Premier mostra a complexidade de relações entre os vários órgãos de poder no Irão. [Iran's Power Structure, disponível em <https://iranprimer.usip.org/resource/irans-power-structure>, consultado a 21 de agosto de 2018]

Os argumentos de Teerão para a produção de energia nuclear

Não obstante o bloqueio diplomático de décadas, liderado por Estados Unidos e Israel, o regime de Teerão não surge completamente isolado, tendo incrementado relações com vários países asiáticos e europeus (BAHGAT, 2006, p. 322). De assinalar ainda que continua pendente o pedido iraniano para pertencer à Organização Mundial do Comércio e as tentativas de diversificar a economia iraniana pouco têm feito para colmatar a grande dependência das exportações e preço do petróleo (BAHGAT, 2006, p. 323). Se os iranianos argumentam que o desenvolvimento de energia nuclear é apenas para fins pacíficos e assegurar a diversificação energética de um país com um crescimento populacional em expansão, os responsáveis norte-americanos recordam que Teerão tem dos maiores depósitos de petróleo e gás natural do mundo, e como tal não precisa de construir infraestruturas nucleares dispendiosas. No contra-argumento iraniano, costuma-se recordar os casos de Canadá e Rússia, que também produzem energia nuclear, apesar de grandes reservas de petróleo e gás natural (BAGHAT, 2006, p. 323). Além disso, a produção de energia nuclear para consumo doméstico permite maiores níveis de exportação, o que levaria a uma estabilização de preços do petróleo e gás natural. Tarock lembra, como também já foi aqui assinalado, que foi o próprio Ocidente a lançar as bases para a produção de energia nuclear no Irão, ainda antes de 1979. Na altura, assinala o autor, nenhum dos países ocidentais argumentou que o Irão não teria necessidade de energia nuclear, dadas as suas enormes reservas de gás natural e petróleo, de tal forma que, se o regime do Xá tivesse durado mais tempo, o Irão faria seguramente parte do “clube” de países nucleares. O problema central está, não na própria nuclearização do país, mas antes na sua orientação política e não subordinação perante os Estados Unidos. “Esta não é uma questão de direitos. O TNP não tem apenas direitos, mas também obrigações. Não é uma questão de direitos, mas antes de saber se o Irão é ou não de confiança para ter energia nuclear”, assinalava Condolezza Rice em outubro de 2005.²⁶

De forma a esclarecer as intenções do Irão, o Líder Supremo emitiu uma *fatwa* em 2004 que proíbe a produção, armazenamento e uso de armas nucleares e de destruição maciça, ainda que o texto nunca tenha sido publicado. Mas as autoridades iranianas argumentam que pretendem alcançar o “modelo japonês”, com uma infraestrutura para a produção de energia nuclear, mas sem que seja ultrapassada a linha da bomba nuclear.

²⁶ “Russia, US Clash Over Iran’s Nuclear ‘Rights’”, Agência France Presse, 16 de outubro de 2005 [disponível em <https://www.defencetalk.com/russia-us-clash-over-irans-nuclear-rights-3981/>, consultado a 21 de abril de 2018]r

Em sua defesa, lembram que o Irão não iniciou qualquer guerra ou conflito com outros países nos últimos 250 anos (BAGHAT, 2006, p. 324). No entanto, para Fitzpatrick (2006, p. 6), a transparência e cooperação nipônica em nada se assemelha aos comportamentos de Teerão sobre o programa nuclear. Por seu lado, Chubin faz a comparação entre a forma como o Irão era visto pela comunidade internacional com a China maoísta, em 1960. “Pequim era vista como disruptiva e potencialmente irresponsável”, um regime “propenso a usar armas nucleares” (CHUBIN, 1995, p. 95).

A relação de proximidade – ao nível político, económico e cultural - de várias décadas com a Europa, muito danificada durante os anos da Revolução iraniana, acabou por conhecer um novo ímpeto durante os anos de Khatami como Presidente (entre 1997 e 2005), pelo que foi mais fácil a Teerão e Bruxelas chegar à mesa das negociações quando surgiram as revelações de atividades nucleares clandestinas. Em 2003, a estratégia adotada pelos países europeus é de “ação preventiva”, segundo a Estratégia Europeia de Segurança então vigente. Desde logo, europeus e norte-americanos assumiram o mesmo objetivo: evitar que o Irão consiga construir armas nucleares. No entanto, os dois lados discordam, no momento do início das negociações, sobre a melhor forma de atingir esse objetivo, uma vez que os parceiros europeus acreditam que as sanções económicas e as ameaças de intervenção militar isolam e destabilizam ainda mais o Médio Oriente. A UE opta por seguir uma estratégia de “condicionantes”, ao negociar um Acordo de Comércio e Cooperação (Trade and Cooperation Agreement - TCA) com o Irão em 2002. Em troca de mudanças em relação ao conflito israelo-palestiniano, apoio ao terrorismo e proliferação de armas nucleares, o Irão poderia aumentar o volume de negócios com os países europeus (BAGHAT, 2006, p. 325). Esta estratégia é amplamente definida como uma tentativa de “*constructive engagement*” com Teerão. (KAUSSLER, 2008, p. 269). Por outro lado, Tarock (2006, p. 648) assinala que os Estados Unidos gostariam de resolver o impasse iraniano sem uma intervenção militar, muito devido aos efeitos da invasão do Iraque na opinião pública norte-americana, mas também devido às particularidades mais difíceis da dimensão e geografia do Irão. Ainda assim, os Estados Unidos acreditavam que a imposição de sanções, alternativa à intervenção militar, desencadearia uma mudança de regime, após a revolta das populações, visadas e afetadas por essas mesmas sanções económicas. Baghat (2006, p. 320) vai considerar que, com a entrada em cena dos países europeus, mas também da Rússia e da China, o Presidente norte-americano George W. Bush admitiu os “limites do poder” norte-americano e a

opção de seguir uma “diplomacia multilateral” com um país de relações bilaterais tão complexas como a que existem com o Irão.

2.3 – Questão iraniana discutida no Conselho de Segurança

A elevada pressão internacional tinha levado Teerão a assinar, em 2003, o chamado “Protocolo Adicional”, de forma a permitir mais instrumentos de verificação e inspeção aos investigadores internacionais, a par da suspensão voluntária de atividades nucleares sensíveis e suscetíveis de desconfiança. A assinatura desse protocolo, que permitia à comunidade internacional confirmar com maior clareza a situação nuclear do Irão, acabaria por não ser ratificada pelos Majlis (Parlamento iraniano) com a chegada ao poder dos conservadores e a eleição de Mahmoud Ahmadinejad. Antes da suspensão das negociações, o Irão chegou a assinar também o Acordo de Paris, em novembro de 2004, ainda sob a influência da estratégia de aproximação e de boas relações com a comunidade internacional, seguida durante dois mandatos do Presidente Khatami (BOWEN, BREWER, 2011, p. 932-933). No entanto, a chegada de Ahmadinejad ao poder traduz-se rapidamente numa “deterioração significativa da crise nuclear” iraniana na comunidade internacional (BOWEN, BREWER, 2011, p. 933). Em agosto de 2005, pouco depois da eleição, as conversações com o E3 foram interrompidas, quando o Irão voltou à conversão de urânio com vista ao enriquecimento, violando dessa forma os acordos existentes com as potências europeias. Estas ainda ensaiam uma proposta que é oferecida a Teerão no sentido de propor cooperação securitária, apoio ao programa nuclear civil, bem como ajudas técnicas e económicas. Na visão de autores como Adam Tarock, as ofertas do E3 eram pouco significativas e promissoras para o Irão, onde não constavam garantias de que não seriam levados a cabo ataques convencionais contra o país, mas também porque as sanções económicas que mais afetavam o Irão haviam sido impostas pelos Estados Unidos, e nesse campo os europeus não estavam em condições de garantir qualquer mitigação. (TAROCK, 2006, p. 658) A proposta nunca obteria resposta por parte dos iranianos. Durante a campanha eleitoral, Ahmadinejad e os elementos mais conservadores do regime acusam o Presidente Khatami de fazer demasiadas cedências à comunidade internacional. Com uma retórica populista e de apelo ao nacionalismo, o novo Presidente eleito iria ligar as capacidades tecnológicas no campo nuclear às ideias de modernidade, progresso e manutenção da independência nacional. (TAROCK, 2006, p. 659)

É neste contexto que, no final de 2005, a AIEA decide discutir a questão iraniana no Conselho de Segurança da ONU pela primeira vez. A decisão é tomada depois de uma

votação realizada entre os principais responsáveis da organização, o que denota que não houve consenso, uma vez que a agência não costuma agir dessa forma (BAHGAT, 2006, p. 311). Com 22 votos a favor, 12 abstenções e um voto contra, a questão do incumprimento iraniano chega à discussão nas Nações Unidas. Entretanto, o Irão retalia com o regresso declarado às atividades de enriquecimento, em janeiro de 2006, e anuncia que irá abandonar o Protocolo Adicional. Países como a Rússia e a China continuam a preferir que o assunto seja resolvido dentro do quadro da AIEA e assinalam que o enriquecimento de urânio não viola os termos do NPT. Numa derradeira tentativa de evitar que o tema chegasse ao Conselho de Segurança, a Rússia propõe que Teerão mantenha o seu programa nuclear, mas transfira o urânio enriquecido para a Rússia. A liderança iraniana começa por discordar da proposta, mas vendo-se cada vez mais isolada acaba por aceitar discutir este acordo. O impasse acaba por não resultar em nada de concreto, uma vez que Estados Unidos e UE continuam a insistir que o tema deve ser levado a Conselho de Segurança. Entretanto, as autoridades iranianas anunciam que vão recomençar o projeto de processamento de combustível nuclear, uma das fases da produção de energia atômica (TAROCK, 2006, p. 660).

Em março de 2006, o assunto é abordado no Conselho de Segurança, momento a que se seguem-se várias resoluções sobre a questão do programa nuclear iraniano ao longo dos anos. Nesta fase, o caso iraniano representava para Gawdat Bahgat “um dos desafios mais sérios ao regime de não-proliferação” (BAHGAT, 2006, p. 307). De acordo com a Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança tem a responsabilidade de manter a paz e segurança a nível internacional, com enfoque na resposta e determinação de ameaças à paz ou atos de agressão. Ao passar a ser discutida neste contexto, a questão do programa nuclear deixa de dizer apenas respeito ao regime de não-proliferação de armas nucleares, mas também à segurança e paz internacionais. Tal como se pode ler na Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança e respetivos membros têm a responsabilidade “pela manutenção da paz e segurança internacionais”²⁷.

É nesta fase, em junho de 2006, que os Estados Unidos, Rússia e China se juntam aos três países europeus que tentam negociar com o Irão. Na altura, o grupo designado E3+3, continuou a seguir uma “política dupla” em que eram oferecidos incentivos ao mesmo tempo que se ameaçava com a imposição de sanções, que seriam evitadas com o fim da produção de urânio e cooperação total com o AIEA. Dessa forma, o Conselho de

²⁷ Charter of the United Nations, Chapter V: The Security Council [disponível em <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-v/index.html>, consultado a 22 de agosto de 2018]

Segurança entra em ação de forma unânime após esgotadas todas as formas de diplomacia, e deixa o ultimato: a resolução 1696 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de julho de 2006, exige que Teerão obedeça às exigências da comunidade internacional até ao final de agosto. Largamente ultrapassado este prazo, uma nova resolução, em dezembro do mesmo ano, impõe as primeiras sanções multilaterais contra o país, nomeadamente a proibição de ajuda técnica e financeira a todas as atividades ligadas diretamente com a produção de energia nuclear (BOWEN, BREWER, 2011, p. 934).

Ao contrário do que teria acontecido em anos anteriores, os Estados Unidos e os países europeus não enfrentam, no Conselho de Segurança, o veto de dois membros permanentes considerados mais próximos de Teerão: Rússia e China. Bahgat (2006, p. 323) recorda que a ajuda de chineses, russos e também paquistaneses desempenhou um papel central na reconstrução e desenvolvimento das infraestruturas nucleares do Irão. No caso da Rússia, há um histórico de relações de vários séculos, devido à proximidade geográfica dos dois países, por vezes de disputas territoriais, onde se denota um misto de “hostilidade e cooperação”. Após a Revolução de 1979, o regime iraniano passou a rejeitar o capitalismo e o comunismo, “nem Este nem Oeste”, afastando-se dos projetos dos norte-americanos e soviéticos. No entanto, com o final da Guerra Fria, Teerão aproxima-se de Moscovo em busca do apoio que não encontra no Ocidente, tornando-se num dos maiores importadores de armamento russo. O apoio russo ao nível nuclear tem-se, no entanto, revelado paradoxal, uma vez que várias empresas russas já foram penalizadas pelos EUA por assistência ao programa nuclear iraniano, algo que poderia minar os esforços de aproximação entre os dois países ocorridos na primeira década após o fim da Guerra Fria. Por outro lado, Moscovo vê em Teerão um ponto nevrálgico para impedir maior influência e preponderância de Washington no Médio Oriente, mas também uma forma de evitar uma influência prejudicial dos xiitas sobre as comunidades islâmicas do território russo. No entanto, Bahgat previa, em 2006, que a Rússia continuasse a valorizar a opinião e atuação do Ocidente contra outras possíveis alianças, ainda que ao mesmo tempo não deixaria de apoiar as capacidades nucleares e de defender o Irão de um eventual ataque militar contra as instalações nucleares (BAHGAT, 2006, p. 326).

Vakil (2006, p. 51) olha precisamente para estes dois membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas – China e Rússia – afirmando que têm uma visão mais cautelosa e menos negativa em relação à liderança iraniana, mas também para a Índia, que comprova a tentativa de Teerão de conseguir apoio económico e político a leste contra

a pressão ocidental. Para estes países, a violação dos Direitos Humanos é um recurso para a manutenção dos regimes, e por isso não haverá qualquer tentativa de mudança de regime no Irão, como outros que procuram alterar o *status quo* da política iraniana desde 1979. (VAKIL, 2006, p. 53) Nesse sentido, países como a China, Índia e Rússia “não veem com a mesma gravidade” um possível desenvolvimento do programa nuclear iraniano (TAROCK, 2006, p. 647). Desta forma, a liderança iraniana procura contrabalançar a ameaça que representam as sanções multilaterais bem como uma alternativa ao desenvolvimento que não passe necessariamente pelo Ocidente. “A nossa nação vai continuar o caminho do progresso e nesse caminho não temos grande necessidade de ter os Estados Unidos como aliados”, referia o então Ahmedinejad (VAKIL, 2006, p. 54).

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 atividades ligadas à produção de energia nuclear.²⁸ Bowen e Brewer (2011, p. 926) referem, nesta fase, que existe neste período uma incerteza quanto à proximidade de Teerão de uma fronteira nuclear (“*nuclear hedging*”), isto é, a capacidade de adquirir ou produzir com rapidez uma arma nuclear, nem que seja apenas para um propósito de dissuasão. Nesse âmbito, três pontos principais se destacam segundo estes autores, desde logo a exploração, por parte do Irão, do seu estatuto de país sem armas nucleares signatário do TNP para desenvolver a produção de material físsil, alegando propósitos civis – nomeadamente o equilíbrio energético e a garantia da independência face ao petróleo. Em segundo lugar, os autores destacam que o Irão tem um longo e contínuo registo de ocultação de atividades e de instalações nucleares. Por fim, referem que há indícios em como Teerão conduziu esforços nucleares relacionados com o desenvolvimento específico de ogivas, bem como o envolvimento direto dos militares no programa nuclear. “Ainda que não haja evidências em como o Irão tenha já tomado a decisão política de testar e produzir armas nucleares, vários fatores parecem estar a influenciar a nuclearização do país”, concluem os autores, lembrando as ameaças externas que o Irão enfrenta, desde o Iraque, aos Estados Unidos, citando ainda o exemplo da Coreia do Norte, que viu nas capacidades nucleares uma garantia de sobrevivência do regime (BOWEN, BREWER, 2011, p. 924).

²⁸ Especificamente, a resolução temporária 1696 (julho de 2006) e mais tarde as resoluções 1737 (dezembro de 2006) 1747 (março de 2007) e 1803 (março de 2008)

2.4 – Regresso às negociações em 2009 e a “Declaração de Teerão”

Durante o período de negociações, o Irão tinha acedido à suspensão do enriquecimento de urânio de forma temporária. No entanto, com a exigência por parte do grupo P5+1 do abandono absoluto de todas as atividades nucleares e subsequente imposição de sanções, o Irão retomou as atividades ligadas à produção nuclear, sobretudo com a acumulação de urânio enriquecido a 3,5 por cento (*low-enriched uranium* – LEU). Este material pode ser apurado e enriquecido para atingir os 90 por cento de enriquecimento, o nível exigido para a produção de uma arma nuclear (*highly enriched uranium* – HEU), com elementos químicos mais adequados para o processo de fissão. Para a fabrico de uma ogiva nuclear são necessários entre 25 a 50 quilogramas deste urânio altamente enriquecido, a que o Irão facilmente conseguiria chegar. No final do verão de 2009, Teerão tinha mais de 1.500 quilogramas de LEU – com baixas percentagens do isótopo 235 –, mas que, tratados em centrifugadoras em cadeia, depressa se poderiam converter em urânio altamente enriquecido (HEU). A prioridade da comunidade internacional era, por isso, retirar o urânio enriquecido a níveis reduzidos de solo iraniano, evitando dessa forma o potencial enriquecimento. Entretanto, a via do plutónio, que também permite chegar à bomba nuclear, continuava em aberto na central de Arak, mas a ronda seguinte de conversações, com início em 2009, foca-se mesmo na redução do armazenamento e produção de urânio (PARSI, 2017, p. 88).

Entretanto, é de destacar que este momento em concreto é de alguma mudança ao nível da política doméstica. Nos Estados Unidos, o Presidente democrata Barack Obama acabava de tomar posse. Em março de 2009, durante o Nowruz - o ano novo iraniano - o novo chefe de Estado norte-americano garantiu numa mensagem a nova disposição de Washington para a diplomacia, uma mudança de tom e de retórica ao fim de décadas de confronto²⁹. Poucos meses depois, em Teerão, o “Movimento Verde” criado após as eleições presidenciais de 2009, recomendava prudência ao Presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad, acusado de atropelos aos Direitos Humanos após o ato eleitoral desse ano (BOWEN, BREWER, 2009, p. 938). Nas ruas, os iranianos questionam: “Onde está o meu voto?”. Em causa estavam as acusações de influência e viciação dos resultados das eleições presidenciais. Várias personalidades ligadas às candidaturas de adversários de Ahmadinejad são detidas em véspera de eleições, alienando as suas bases organizacionais

²⁹ “Obama Message to Iran”, Washington Post [disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/20/AR2009032000398.html>], consultado a 25 de abril de 2018]

e obstruindo qualquer vitória que pudesse surpreender ou evitar a reeleição do Presidente no poder. Em resultado desta atuação, os iranianos saem à rua para protestar e protagonizam algumas maiores manifestações registadas no país desde a revolução. Dos protestos resultaram dezenas de vítimas mortais e centenas de detenções (PARSI, 2017, p. 81). A comunidade internacional reagiu com cautela a estes eventos, sem tomar partido entre os vários candidatos. As Nações Unidas não fazem referência a uma possível intromissão nos resultados, tendo condenado apenas o uso da violência e as prisões após o ato eleitoral³⁰. Mas no caso dos Estados Unidos, por exemplo, Barack Obama considera que a diferença entre os vários candidatos não é significativa e considera que cabe aos iranianos resolver o problema. “Não é produtivo sermos vistos como uma intromissão, tendo em conta o histórico das relações entre o Irão e os Estados”, sustenta.³¹

É neste cenário da política interna em dois dos principais atores que o grupo P5+1 e o Irão voltam a reunir. Antes das eleições presidenciais no Irão e da subsequente insurreição, o embaixador do Irão junto da AIEA, Ali Asghar Soltanieh, pede o acesso de Teerão a elementos nucleares para fins civis, sobretudo medicinais. (PARSI, 2017, p. 89). A oportunidade é aproveitada pelos envolvidos nas negociações anteriores. Em outubro de 2009, um princípio de acordo entre o Irão e os cinco membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a Alemanha (P5+1), estabelecia, segundo proposta do diretor geral da AIEA, Mohammed ElBaradei, o fornecimento de hexafluoreto de urânio (um composto necessário ao enriquecimento) em troca da exportação de 1.200 quilos de LEU para a Rússia e de seguida para França. Nessa altura, é o próprio Irão que revela à AIEA o desenvolvimento de novas atividades ligadas ao desenvolvimento da capacidade nuclear em Fordow e Qom, como que numa demonstração de boa vontade nestas negociações. As capacidades de produção iranianas preocupam a comunidade internacional e os especialistas avisam mesmo que o Irão seria em breve capaz de produzir “uma ou duas bombas nucleares” por ano (BOWEN e BREWER, 2011, p. 927). Estes autores sustentam que existe um evidente esforço de alcançar a arma nuclear, desde logo existindo o conhecimento necessário à sua produção, o trabalho das autoridades em

³⁰ “Ban urges end to arrests, use of force amid post-election violence in Iran”, UN News [disponível em: <https://news.un.org/en/story/2009/06/304322-ban-urges-end-arrests-use-force-amid-post-election-violence-iran>, consultado a 11 de maio de 2018]

³¹ “Obama troubled by Iran Election but Sees Change”, Associated Press [disponível em: https://web.archive.org/web/20090620225456/http://news.yahoo.com/s/ap/20090616/ap_on_go_pr_wh/us_us_iran, consultado a 11 de maio de 2018]

sistemas de detonações e explosivos, bem como a ligação do setor militar a um programa que tinha alegadamente fins civis (BOWEN e BREWER, 2011, p. 930-931).

Neste ponto, as habituais desconfianças em relação ao Irão complicavam as conversações. De tal forma que Teerão vai assegurar, desde logo, que tentariam concretizar o enriquecimento de urânio de que necessitavam (a 19,75%) caso não obtivessem ajuda. De salientar ainda que esta foi a primeira vez que os Estados Unidos participaram em negociações diretas com o Irão após a Revolução de 1979, e que a primeira reunião foi amigável, mas os esforços acabariam por não surtir qualquer efeito. Em vez de compromissos, os dois lados acabariam por trocar ultimatos. Noutras circunstâncias, a exportação de urânio teria sido aceite, mas tanto Teerão como Washington viriam a ser “vítimas da política interna” (PARSI, 2017, p. 97). Os primeiros ao mostrarem intransigência, ao mesmo tempo que continuam a recuperar da grande agitação após as eleições de 2009, de tal forma que não estão em condições de falar a uma só voz na comunidade internacional. Os EUA, pressionados pelo Congresso, trocam a lógica da diplomacia pela imposição de novas sanções unilaterais entre 2009 e 2010 (PARSI, 2017, p. 96). É também de realçar a pressão do *lobby* israelita, que vai tentar impedir que o seu maior aliado aceite implicitamente o enriquecimento – porque a proposta de exportação do enriquecimento para um terceiro país não veda o acesso às atividades nucleares, mas dita apenas a retirada de urânio enriquecido do país. Dessa forma, o entendimento não correspondia resolução 1969 das Nações Unidas que exigia o fim do programa de enriquecimento na sua totalidade. Para além disso, é o próprio Irão que vai começar a questionar as premissas da proposta, ao recusar-se pagar por produtos que resultaram do seu próprio urânio enriquecido, mas também porque o P5+1 vai exigir que todo o urânio saia de Teerão de uma só vez, enquanto que o regresso do seu resultado aconteceria de forma faseada ao longo de dois anos. A posição iraniana, mas também a pressão interna no Congresso norte-americano e a ausência de margem de manobra política para fazer cedências, leva a Administração Obama a seguir o caminho trilhado por outros presidentes: o das sanções (PARSI, 2017, p. 94).

Ainda antes, no entanto, o grupo P5+1, liderado pelos Estados Unidos, vai vedar uma outra via diplomática. A poucos meses da imposição de novas sanções multilaterais, e já depois de vários esforços no sentido de colocar China e Rússia novamente na mesma posição, o Irão vai mostrar-se disposto a colaborar apenas no caso de conseguir exportar o urânio com baixa teor de enriquecimento para o Brasil e a Turquia, segundo os termos

da Declaração de Teerão³². Para o autor Trita Parsi, os Estados Unidos e a comunidade internacional subestimaram o esforço diplomático de Brasília e Ancara. Os elogios das instituições multilaterais – desde logo do secretário-geral das Nações Unidas e do diretor da Agência Internacional de Energia Atômica – não foram suficientes para que os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU aceitassem o acordo, tendo avançado com a imposição de novas sanções multilaterais com a resolução 1929³³ do Conselho de Segurança da Nações Unidas, o pacote mais abrangente de sanções da comunidade internacional. Em paralelo, os EUA anunciaram nesse ano o *Comprehensive Iran Sanctions and Disinvestment Act* (CISADA) em julho de 2010, um conjunto de sanções “draconianas”, segundo Bowen e Brewer (2011, p. 935), que levaram o Irão a recusar-se a restabelecer o diálogo com os diplomatas norte-americanos. De destacar as sanções impostas às exportações de petróleo vindo do Irão, aprovadas pelo Congresso no início de 2010. Em fevereiro de 2010, o Irão informaria a AIEA que, goradas as negociações, no ano anterior, seria o próprio país a enriquecer o urânio a níveis elevados, o que vai alimentar ainda mais as suspeitas por parte da comunidade internacional que existe em Teerão uma ambição nuclear (PARSI, 2017, p. 103).

Aprovadas as novas sanções, vários autores questionam o papel da Rússia e da China na relação com o Irão, a segunda em particular dado o enorme volume de negócios com Teerão, com destaque para o setor do petróleo. Na votação da última resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em junho de 2010, a China assinalou que os esforços da comunidade internacional “devem conduzir à estabilidade no Médio Oriente” e “não podem afetar o dia-a-dia dos iranianos” (BOWEN, BREWER, 2011, p. 937), de tal forma que, nesta fase, os interesses energéticos de Pequim podem colocar em causa a unidade do grupo P5+1 sobre a questão nuclear. A resistência destes dois países perante as sanções mais pesadas fica comprovada se se analisar que os Estados Unidos tiveram de recorrer a outros aliados ou incentivos diretos no sentido de garantir a unificação do P5+1. São essas concessões que vão influenciar o processo decisório de Pequim e Moscovo na altura de dar o aval ao acordo de Teerão, com o Brasil e Turquia, que naquela altura eram membros não-permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (PARSI, 2017, p. 103).

³² “Texto of the Iran-Brazil-Turkey Deal”, The Guardian [disponível em <https://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>, consultado a 25 de abril de 2018]

³³ Resolução 1929, 9 de junho de 2010 [disponível em: <https://www.un.org/press/en/2010/sc9948.doc.htm> consultado a 1 de julho de 2019]

A Declaração de Teerão – como ficou conhecida a proposta – oferecia exatamente as mesmas condições que o grupo P5+1 tinha delineado meses antes. Com a pressão de novas sanções cada vez mais iminentes, o regime iraniano acaba por aceitar a transferência de urânio enriquecido para a Turquia. No entanto, a máquina das sanções já estava em andamento e os Estados Unidos e a Administração Obama não estavam, naquele momento, interessadas numa resposta positiva por parte do Irão. Trita Parsi argumenta que uma possível justificação do ímpeto norte-americano para aplicar sanções decorria naquele momento da necessidade de ganhar espaço no plano interno, que pressionava cada vez mais no sentido de vergar a economia iraniana. Mediante este contexto, uma resposta positiva por parte de Teerão a Ancara e Brasília não servia os interesses políticos dos responsáveis norte-americanos (PARSI, 2017, p. 114).

O processo irá culminar, então, com nova imposição de mais sanções multilaterais nas Nações Unidas, com a resolução 1929. O grupo P5+1 voltaria a reunir-se em Genebra em dezembro de 2010 e em Istambul, logo no mês seguinte. Com o aumento significativo das capacidades nucleares, o objetivo da negociação passa a ser conseguir retirar 2.000 quilogramas de urânio enriquecido de território iraniano, exigindo ao mesmo tempo o fim do enriquecimento de urânio, uma proposta que é apresentada na esperança que as recentes sanções levassem Teerão a mudar de ideias. Mas logo que os norte-americanos apresentaram a cláusula do urânio, as partes entendem que as negociações não teriam qualquer desfecho positivo (PARSI, 2017, p. 123). Bowen e Brewer destacam que o impacto dos vários pacotes de sanções é “sério”, mas que não surtiu qualquer efeito no apoio da população ao alegado programa civil de energia nuclear, nem sendo sequer um tema fraturante na política iraniana. Os autores defendem que apenas com uma nova liderança, mais moderada, a ser eleita nas eleições presidenciais de 2013, poderia haver alguma esperança em negociações bem-sucedidas (BOWEN, BREWER, 2011, p. 943).

Mas enquanto as sanções se faziam sentir na economia iraniana - num só ano, o Produto Interno Bruto (PIB) caiu perto de oito por cento, a inflação aproximou-se dos dez por cento, o desemprego chegou perto dos 20 por cento e as exportações de petróleo tinham conhecido uma queda na ordem dos 40 por cento (PARSI, 2017, p. 138) – o cenário catastrófico não gerou uma revolta consistente entre os iranianos e não impediu a aproximação a uma maior capacidade nuclear. Na verdade, entre novembro de 2008 e fevereiro de 2013, o armazenamento de urânio enriquecido cresceu de 839 quilogramas para 8.271 quilogramas, o número de centrifugadoras IR-1 foi de 7.100 em abril de 2009 para 12.669 em fevereiro de 2013 (PARSI, 2017, p. 140). Estes avanços são observados

de perto por um dos maiores rivais regionais – Israel – que tentou nessa altura minar os esforços nucleares do país, desencadeando desde assassinatos de cientistas nucleares iranianos entre 2010 e 2012, atribuídos pelo governo iraniano a Israel e Estados Unidos, a ciberataques significativos.³⁴ Para além disso, mantém-se constante o receio de um eventual bombardeamento por parte de Telavive aos pontos nevrálgicos do programa nuclear iraniano, como aconteceu nos anos 80 no Iraque e em 2007, na Síria. Em 2015, já depois de fechado o acordo nuclear, o antigo ministro israelita da Defesa, Ehud Barak, viria admitir aos seus biógrafos que Israel esteve muito próximo de bombardear as instalações nucleares iranianas entre 2010 e 2012.³⁵

Extremadas as posições, o ano de 2012 ficaria marcado pelo embargo ao petróleo iraniano pelos Estados Unidos e principais aliados, incluindo a Europa. Estas sanções viriam a ter um impacto assumidamente devastador para uma economia muito dependente das exportações desse recurso energético.³⁶ Ainda antes da entrada em vigor das medidas sancionatórias, Teerão vai tentar negociar com a Europa e com os Estados Unidos, com encontros que terminam sem sucesso em Bagdade, em maio, e em Moscovo, em julho. Por seu lado, o Ocidente mantém uma posição intransigente, prevendo a vontade de negociar por parte das autoridades iranianas tendo em conta as privações das sanções ao longo de vários anos. No entanto, também do lado iraniano não há qualquer cedência na questão do enriquecimento de urânio, que continua a considerar como seu direito inalienável. Sem muito mais sanções para impor que pudessem surtir efeitos drásticos e levar o Irão a ceder, a comunidade internacional assiste com preocupação ao crescimento da produção e enriquecimento de urânio, que não cessa apesar das dificuldades económicas.

Nesta altura, em que o contexto de guerra civil na Síria se começa a desenhar e em que Moscovo e Teerão estão mais próximos na defesa do regime alauita. Assinala-se

³⁴ Destaque para o vírus “Stuxnet”, que poderá ter sido ativado em 2007 e que visou diretamente o programa nuclear iraniano. “Researchers say Stuxnet was deployed against Iran in 2007”, Reuters [disponível em <https://www.reuters.com/article/us-cyberwar-stuxnet/researchers-say-stuxnet-was-deployed-against-iran-in-2007-idUSBRE91P0PP20130226>, consultado a 22 de agosto de 2018]. Em paralelo, quatro cientistas iranianos ligados ao programa nuclear morreram entre 2010 e 2012, em vários ataques separados. O Irão atribui estes ataques à Mossad, o serviço israelita de intelligence [disponível em <https://www.nytimes.com/2012/01/12/world/middleeast/iran-reports-killing-of-nuclear-scientist.html>, consultado a 22 de agosto de 2018]

³⁵ “Israel Came Close to Attacking Iran, Ex-Defense Minister Says”, The New York Times [disponível em <https://www.nytimes.com/2015/08/22/world/middleeast/israel-came-close-to-attacking-iran-ex-defense-minister-says.html>, consultado a 13 de maio de 2018]

³⁶ “EU Agrees on Tough Oil Embargo Against Iran”, Der Spiegel [disponível em: <http://www.spiegel.de/international/world/unprecedented-sanctions-eu-agrees-on-tough-oil-embargo-against-iran-a-810813.html>, consultado a 13 de maio de 2018]

ainda, neste contexto, que a imposição de sanções a este nível acontece em clima pré-eleitoral nos Estados Unidos, com o Presidente Barack Obama a ficar impedido de fazer qualquer cedência na questão iraniana que pudesse ser capitalizada pelos adversários de forma a impedir a reeleição.

2.5 – O papel de Omã e a “concessão”

Para lá das dinâmicas políticas regionais e internas, um elemento-chave e inesperado foi decisivo para a aproximação entre o Irão e Estados Unidos e consequente desbloqueio das negociações: a intervenção de Omã como mediador de confiança entre os dois interlocutores. O país ajudara a resolver com sucesso uma troca de prisioneiros detidos no Irão em 2009 e libertados em 2011³⁷, e agora os Estados Unidos acreditavam que seria possível estabelecer a base de um acordo nuclear a partir do mesmo canal. A grande dificuldade estava em obter uma autorização desta ligação direta por parte de Ali Khamenei. O Líder Supremo do Irão havia autorizado as negociações com o grupo P5+1, mas seria mais difícil obter o mesmo aval para negociar diretamente com o “Grande Satã”. No entanto, interessava a Teerão mostrar, na eventualidade de um agravamento da situação, que os iranianos tinham esgotado todas as opções. O canal indireto – e secreto até novembro de 2013 – entre Khamenei e Obama é aprovado pelos dois líderes em março de 2012. Do lado dos iranianos, negociam nomes relevantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Do lado norte-americano, uma comitiva liderada por John Kerry, na altura responsável pelo Comité de Relações Externas do Senado.³⁸ O processo gradual de aproximação promovido pelo sultanato de Omã é explicado com pormenor por Trita Parsi na obra *“Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy”*, já aqui referenciada, onde o autor conta como decorreram os encontros secretos entre Washington e Teerão. A obra voltará a ser referenciada nas páginas seguintes, sendo um dos poucos trabalhos de cariz documental com entrevistas aos principais protagonistas.

O primeiro encontro bilateral secreto acontece a julho de 2012, no auge das sanções e do embargo ao petróleo iraniano, terminando sem resultados positivos. O encontro bilateral só viria a acontecer novamente em março de 2013, já com John Kerry como

³⁷ “American Hikers Leave Iran After Prison Release”, The New York Times [disponível em <https://www.nytimes.com/2011/09/22/world/middleeast/iranian-lawyer-says-2-american-hikers-hopefully-are-about-to-be-freed.html?mtrref=www.google.pt>, consultado a 13 de maio de 2018]

³⁸ “The Omani ‘back channel’ to Iran and the secrecy surrounding the nuclear deal”, The Washington Post [disponível em https://www.washingtonpost.com/opinions/the-omani-back-channel-to-iran-and-the-secrecy-surrounding-the-nuclear-deal/2016/06/07/0b9e27d4-2ce1-11e6-b5db-e9bc84a2c8e4_story.html?utm_term=.07c3755a2697, consultado a 22 de agosto de 2018)

secretário de Estado no segundo mandato de Obama. Defende o autor que este segundo encontro só se realizou por indicação indireta de que os Estados Unidos estariam prontos a mudar a sua posição, uma vez que o novo responsável pela diplomacia norte-americana tinha uma posição menos rígida em relação à questão do enriquecimento e que a chegada a uma posição de maior poder precipitou a mudança de posição de toda a diplomacia dos Estados Unidos. Na verdade, a intenção de ceder ao Irão no enriquecimento de urânio seria uma das intenções de Barack Obama logo desde o início do primeiro mandato, estando apenas à espera da oportunidade certa para o fazer (PARSI, 2017, p. 173).

Tratava-se de tentar esta “concessão” por parte dos Estados Unidos ao final de uma década fosse acompanhada pelas promessas de fortes limitações ao programa nuclear iraniano. Um novo encontro deveria ter acontecido em Muscat durante o mês de maio, mas foi adiado pela realização de eleições presidenciais no Irão. Na verdade, o resultado – inesperado – desse mesmo escrutínio será mais um elemento crucial na condução positiva das negociações que resultaram no acordo interino, alcançado no final de 2013. Em junho, era eleito Hassan Rouhani, um nome conhecido dos países europeus, uma vez que foi ele a encabeçar as negociações onde o Irão se predispôs a suspender temporariamente o enriquecimento de urânio durante as conversações com o grupo de países europeus (França, Alemanha e Reino Unido) dez anos antes. Por outro lado, o novo Presidente iraniano, vindo de uma ala mais moderada no contexto do regime teocrático – vai escolher para ministro dos Negócios Estrangeiros Javad Zarif, antigo Embaixador do Irão junto da ONU, com uma posição construtiva em relação às negociações com o Ocidente (PARSI, 2017, p. 205-207). A partir daqui vai crescer o ritmo e a frequência dos encontros em Muscat, sendo que um deles decorre mesmo em Nova Iorque. Entre agosto e novembro do mesmo ano, acontecem sete encontros bilaterais. As lideranças dos dois países entendem que a luta e a pressão até aos limites dos dois países não traria bons resultados e que a diplomacia e a negociação seriam a melhor forma de obter uma situação *win-win*, com cedências de ambas as partes. Ao continuar a pressionar, com mais sanções ou com novo material nuclear, consumava-se a aproximação a uma situação de rutura e de provável guerra na região, que seria sempre um jogo de soma zero para os envolvidos.

Desta forma, o modelo de negociações seguido passa a correlacionar diretamente o alívio de sanções económicas impostas ao Irão em anos recentes com as restrições ao programa nuclear que o país estaria disposto a aceitar. Quanto mais restrições fossem aceites por Teerão, menos sanções multilaterais e bilaterais seriam mantidas. Cabia ao regime iraniano decidir que cedências estaria em posição de fazer, avaliando por outro

lado que sanções seriam levantadas de acordo com a tolerância dos próprios críticos mais conservadores no país. Numa demonstração de boa vontade entre as duas partes, Obama e Rouhani falam ao telefone a 27 de setembro de 2013, naquele que é o primeiro contacto ao mais alto nível entre os líderes dos dois países em várias décadas, realizado após o encontro entre John Kerry e Javad Zarif à margem da Assembleia Geral da ONU.³⁹

Não decorreriam muitos mais dias até ao primeiro encontro do P5+1 após a eleição de Rouhani. Em Genebra, a 15 de outubro de 2013, o chefe da diplomacia iraniana e os restantes representantes diplomáticos dos vários atores envolvidos definem como principais prioridades a suspensão do enriquecimento de urânio a elevadas percentagens, a limitação da produção e armazenamento de urânio enriquecido e ainda o alívio das sanções, caso o Irão compactuasse com as limitações do programa. As reuniões continuariam nas semanas seguintes até que é chegado o momento de Washington e Teerão revelarem as conversações secretas de Omã que foram palco do desbloqueio das negociações. (PARSI, 2017, p. 231) Apesar do espanto com que os parceiros, sobretudo europeus, que tinham iniciado o processo negocial em 2003 – com a diplomacia francesa a reagir mais tempestivamente que as restantes⁴⁰ – o P5+1 acaba mesmo por conseguir o que era impensável há apenas um ano: um acordo interino, temporário, o *Joint Plan of Action* (JPOA), assinado a 24 de novembro de 2013.⁴¹

Durante as negociações que vão prosseguir nos dezoito meses seguintes, os vários atores vão voltar a traçar as respetivas linhas vermelhas. Por um lado, o grupo P5+1 exige do Irão o fim da instalação de novas centrífugas, a paralisação da produção de urânio com praticamente 20 por cento de enriquecimento, o fim dos trabalhos no reator de água em Arak, destinada a trabalhar o plutónio, bem como as garantias de acesso a instalações e monitorização próxima das instalações nucleares pela AIEA. Por sua vez, o Irão exige ter acesso a 4,2 mil milhões de dólares de participações em moeda estrangeira, congelados em vários bancos como resultado das sanções financeiras aplicadas aos Estados Unidos; o alívio de sanções na venda de produtos petrolíferos, entre outros itens como partes de

³⁹ “Obama, Iran’s Rouhani hold historic phone call”, Reuters [disponível em <https://www.reuters.com/article/us-un-assembly-iran/obama-irans-rouhani-hold-historic-phone-call-idUSBRE98Q16S20130928>, consultado a 13 de maio de 2018]

⁴⁰ Em “Inside the Iran Deal: a French Perspective” (2016), Laurent Fabius, na altura ministro francês dos Negócios Estrangeiros, explica a reação de Paris às negociações secretas, revelando que mostrou oposição ao “método e substância” da proposta e que as conversações secretas pareciam naquela altura “inaceitáveis”. “Os americanos não nos informaram do conteúdo ou mesmo da existência de discussões secretas em Omã”, escreve o ex-responsável. [FABIUS, 2016, pp.14-15]

⁴¹ “Joint Plan of Action” in U.S. Department of the Treasury [disponível em <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jpoa.pdf>, consultado a 25 de agosto de 2018]

aviões, automóveis e metais precisos; bem como a promessa, por parte do grupo P5+1 de não impor novas sanções relacionadas com a questão nuclear durante as negociações (PARSI, 2017, p. 244).

O acordo interino é implementado a 20 de janeiro de 2014 e regista-se, segundo a AIEA, a primeira redução “voluntária” nos níveis de urânio enriquecido em vários anos.⁴² No entanto, o prazo definido para alcançar um acordo definitivo – 20 de julho de 2014 – viria a falhar, num contexto de instabilidade em vários palcos a nível internacional, desde logo na relação entre os membros do P5+1 devido à crise na Ucrânia e à anexação unilateral da Crimeia pela Rússia, em março desse ano, mas também a posição dos vários intervenientes na guerra civil que se continua a desenrolar na Síria. Em termos técnicos, os dois lados não conseguem chegar a acordo sobre que termos seriam válidos para assegurar o carácter pacífico do programa nuclear iraniano. Se por um lado o P5+1 insiste no conceito do tempo de *breakout*, ou seja, o tempo necessário até que o Irão alcançasse a bomba nuclear, Teerão insistia com veemência que não era essa a intenção do regime, enquanto preferia fazer a reconfiguração das centrífugas no país de forma a tornar impossível a produção de armas nucleares, exigindo que se mantivessem em funcionamento pelo menos 9.000 centrífugas, num momento em que os Estados Unidos estavam dispostos a aceitar apenas 500. Com as negociações num beco sem saída, o grupo decide estender o prazo para 24 de novembro de 2014 (PARSI, 2017, p. 161). Este será um mês decisivo o nível da política norte-americana, com a derrota democrática nas eleições intercalares e a vitória do Partido Republicano, hostil às negociações com o Irão, e que consegue garantir que o Presidente dos Estados Unidos tenha de renovar sucessivamente o levantamento de sanções, um mecanismo que impossibilitava a administração norte-americana de garantir com toda a certeza a suspensão definitiva de sanções com um novo Presidente depois de Obama.

Entretanto, ao entender a situação de bloqueio e para precaver a violação de mais um *deadline*, os europeus vão sugerir o regresso às negociações bilaterais entre Estados Unidos e Irão no modelo antes seguido em Omã, mas o contexto internacional e as pressões internas voltam a ditar um novo adiamento, desta vez para junho de 2015 (PARSI, 2017, pp. 262-265). No decorrer dos meses seguintes, dois eventos de importância internacional conhecem efeitos diferentes no ambiente e confiança das

⁴² “Status of Iran’s Nuclear Programme in relation to the Joint Plan of Action”, 20 de janeiro de 2014 [disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/govinf2014-1.pdf>, consultado a 15 de maio de 2018]

negociações com o Irão. Se em dezembro de 2014 Barack Obama anuncia a reaproximação histórica entre Estados Unidos e Cuba, um país sem relações diplomáticas com os norte-americanos há várias décadas e que beneficia do levantamento de sanções económicas, permitindo os paralelismos óbvios com o caso iraniano⁴³, o mês de março de 2015 verá o início de mais um conflito no Médio Oriente – neste caso no Iémen – em que Estados Unidos e Irão apoiam facções inimigas, com Washington a não deixar de seguir a aliança estratégica de décadas com a Arábia Saudita.⁴⁴

O Iémen é mais um dos múltiplos palcos em que os dois países se opõem como rivais nos últimos anos, ainda que Teerão continue a negar o envolvimento no conflito que dura desde 2015. Durante a Guerra Fria, ainda antes da Revolução de 1979, os dois países – Irão e Arábia Saudita – eram vistos pelos Estados Unidos como “pilares gémeos” (*twin pillar policy*), em que contavam com os dois gigantes do Médio Oriente para promover a estabilidade regional e impedir o avanço da influência soviética naquela zona (MIGLIETTA, 2002, p. 56). As mudanças políticas que marcaram o fim da monarquia iraniana dos Xás e o início da República Islâmica vieram ajudar à perda do equilíbrio instaurado, a começar desde logo pelo apoio prestado ao Iraque por parte de vários países árabes durante a guerra com o Irão, entre 1980 e 1988. Mais tarde, com o final da Guerra Fria e o domínio por parte dos Estados Unidos, o Irão acaba por sofrer um forte isolamento dentro da comunidade internacional, com a aproximação norte-americana a Riade. À rivalidade geopolítica entre os dois países separados pelo Golfo Pérsico, juntam-se também as diferenças religiosas e étnicas – de um lado o Irão enquanto país muçulmano não-árabe, com uma população de maioria xiita e um regime teocrático também de matriz xiita, do outro a Arábia Saudita, guardiã das cidades de Medina e Meca, sagradas para o Islão, com uma população maioritariamente sunita e com um regime *wahhabi*, numa interpretação ultraconservadora e ortodoxa do Islão (JUERGENSEMEYER, ROOF, 2011, p. 1369). Esta rivalidade não é somente sectária, mas também uma luta pelo poder na região, uma vez que, desde a Revolução, que o Irão procura estender a sua influência a outros países com fortes comunidades xiitas. Em resposta, a Arábia Saudita criou o Conselho de Cooperação do Golfo, em 1981, de forma

⁴³ “U.S. to Restore Full Relations With Cuba, Erasing a Last Trace of Cold War History”, The New York Times [disponível em <https://www.nytimes.com/2014/12/18/world/americas/us-cuba-relations.html>, consultado a 15 de maio de 2018]

⁴⁴ “Iran-Saudi proxy-war in Yemen explodes into region-wide crisis”, The Guardian [disponível em <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/26/iran-saudi-proxy-war-yemen-crisis>, consultado a 15 de maio de 2018]

a estreitar relações entre todos os países árabes do Golfo Pérsico, com a exceção do Irão. Existem também questões de ordem económica, desde logo porque o Irão e a Arábia Saudita são dois dos países com as maiores reservas de petróleo a nível mundial.⁴⁵ Por todas estas razões, a aproximação entre Estados Unidos e Irão, bem como o decorrer de negociações no contexto multilateral com um país adversário que até ali tinha permanecido numa posição de isolamento é vista por Riade como ameaça. Também por isso, e ainda que nunca tenha reconhecido o Estado de Israel e que continue sem existir uma ligação diplomática oficial à Arábia Saudita devido ao conflito israelo-palestiniano, os dois países, ainda que profundamente separados, são ambos aliados relevantes dos EUA, têm cooperado no que consideram ser um “problema estratégico comum”.⁴⁶

A ascensão do Irão enquanto ator de grande influência regional tem conduzido não só a alianças que seriam consideradas improváveis noutra época histórica – o caso anteriormente referido das conversações diplomáticas, ainda que não oficiais, entre responsáveis israelitas e sauditas é o exemplo mais óbvio – mas também ao afastamento de antigos aliados. É o caso do relacionamento com o Qatar, país situado no Golfo Pérsico, com o qual a Arábia Saudita faz fronteira. Desde o final da Primavera Árabe, em que estes dois países apoiavam lados opostos dos protestos que varreram vários países do Médio Oriente, que se registou o crescendo de conflito de palavras e atos entre Arábia Saudita e Qatar. Na base destas discordâncias esteve, não só a proximidade do Qatar com o Irão, mais do que qualquer país árabe, mas também o apoio de facções diferentes: a Arábia Saudita com alguns dos regimes conservadores que foram postos à prova nesta época, e o Qatar sem uma condenação clara dos vários movimentos que se revoltavam contra os regimes então vigentes, nomeadamente a Irmandade Muçulmana no Egito. Esta situação acabou por ditar o afastamento gradual do Qatar dos restantes Estados árabes que culminou em 2017 com o bloqueio diplomático em junho de 2017, imposto por Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Egito e Bahrain⁴⁷, em que o Irão sairia em defesa do sultanato⁴⁸.

⁴⁵ OPEC Share of World Crude Oil Reserves, 2017 [disponível em: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm, consultado a 26 de agosto de 2018]

⁴⁶ “Saudi Arabia and Israel Share a Common Opposition”, The New York Times [disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/06/05/world/middleeast/saudi-arabia-eshki-and-israel-dore-gold-netanyahu-share-allies-iran.html>, consultado a 26 de agosto de 2018]

⁴⁷ “Timeline of GCC, Egyptian discord with Qatar”, Al Jazeera [disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2017/06/timeline-gcc-egyptian-discord-qatar-170605063154230.html>, consultado a 30 de agosto de 2018]

⁴⁸ “Iran: Hassan Rouhani condemns ‘siege of Qatar’”, Al Jazeera [disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2017/06/iran-hassan-rouhani-condemns-siege-qatar-170625174347048.html>, consultado a 4 de setembro de 2018]

Não obstante este contexto, em março de 2015 os Estados Unidos levam até Lausanne - onde decorre a seguinte ronda de negociações - um caderno de encargos para limitar as atividades iranianas. É uma linha vermelha que conjuga uma combinação de vários fatores, desde logo variáveis específicas como o número de centrífugas, a quantidade de reservas que podem permanecer no país ou a duração do acordo. Exige-se do lado norte-americano, um tempo de *breakout* sempre superior a 12 meses para o acesso à bomba ou medidas de transparência e assegurar o acesso da AIEA às instalações iranianas. Mais próximos de um acordo final, o grupo P5+1 e o Irão sai de Lausanne em março de 2015 com vários aspetos por resolver, os mais relevantes no que diz respeito ao mecanismo de reposição de sanções de forma praticamente automática, em caso de violação do acordo pelo Irão – uma medida que desagradava aos russos, uma vez que perde efeito o poder de veto que detêm junto das Nações Unidas -, e ainda o programa de mísseis balísticos, tratado à parte da questão nuclear. (PARSI, 2017, p. 284). No entanto, é em Lausanne que fica desde logo pré-estabelecido o quadro que será repercutido no acordo final, sobretudo ao nível técnico e no que às cedências do lado iraniano diz respeito.⁴⁹

Em Viena, no final de junho de 2015, é a vez do Ocidente ceder nas sanções que continua a aplicar ao Irão. O sistema de *snapback sanctions* continua a ser o de resolução mais complicada, no entanto, o Irão assume que tem o seu próprio processo automático no caso de não-cumprimento pelo Ocidente, com a violação das normas técnicas a que já se tinha comprometido em Lausanne. Ficava ainda por esclarecer quais os termos das inspeções da AIEA aos locais suspeitos no solo iraniano, com Estados Unidos e aliados da defenderem que o acesso deveria ser total e absoluto. O acordo acabaria por permitir o acesso de peritos às instalações em caso de qualquer suspeita. É igualmente do interesse das partes envolvidas uma resolução para o programa de mísseis balísticos do Irão, que não chega a ser resolvido, uma vez que não constituía uma violação declarada dos tratados internacionais. O próprio Conselho de Segurança da ONU apenas apelava ao Irão para que não levasse a cabo atividades com mísseis, sem que essa ordem fosse de carácter obrigatório. Outra questão sensível era o embargo à venda de armas das Nações Unidas,

⁴⁹ “The Lausanne Framework: A promising foundation for a nuclear deal with Iran”, Brookings [disponível em <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/04/07/the-lausanne-framework-a-promising-foundation-for-a-nuclear-deal-with-iran/>, consultado a 15 de maio de 2018]. O “Lausanne Framework” define o limite máximo de 5.060 centrífugas em território iraniano por dez anos a partir do dia da implementação, quando antes das negociações o Irão tinha mais de 19.000. Quanto ao urânio enriquecido, fica limitado aos 300 quilogramas – antes do acordo interino chegaram aos 10.000 – no decorrer dos próximos 15 anos. O país fica igualmente impedido de enriquecer urânio acima de 3,67 por cento durante esse período, em que também não pode encetar na construção de novas instalações nucleares. Teerão fica igualmente vedado de usar as suas instalações mais modernas para o enriquecimento durante dez anos.

que o Irão pretendia eliminar. É a Rússia, principal aliada de Teerão, que cede nesta questão, ao propor um compromisso que requeresse a todos os Estados que pretendam vender armas convencionais ao Irão devam consultar e obter a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas por um período de cinco anos (PARSI, 2017, p. 309). O grupo P5+1, a UE e o Irão chegam finalmente ao acordo final – o JCPOA, alcançado a 14 de julho de 2015. O sucesso das negociações é anunciado no dia seguinte à imprensa internacional que acompanhou durante várias semanas os esforços finais das negociações que decorreram em Viena.⁵⁰ O acordo final é aprovado a 20 de julho de 2015 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas⁵¹ e implementado a 16 de janeiro de 2016, altura em que o mesmo Conselho de Segurança recebe a informação por parte da AEIA em como o Irão estava a cumprir com os termos científicos do acordo. Com efeito, as antigas resoluções que sancionavam o Irão desde 2006, no que diz respeito ao programa nuclear, aplicadas num quadro multilateral, são revogadas, mantendo-se outras sanções bilaterais, nomeadamente as que continuaram a ser impostas pelos EUA. Estas sanções estão ligadas ao desenvolvimento e utilização de mísseis balísticos, a postura de Teerão perante os Direitos Humanos, ou pelos comportamentos e ações percecionadas por Washington como uma forma de colaboração com grupos terroristas, visando responsáveis políticos e militares com papéis de relevância nas áreas em questão.

Ao fim de mais de 12 anos de negociações, num primeiro momento com os países europeus, só mais tarde com Estados Unidos, Rússia e China, os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a Alemanha chegam a um documento pormenorizado para a limitação da atividade nuclear iraniana, sem cortar por completo com a capacidade de enriquecimento deste país, à luz do que está previsto pelo NPT, que reserva aos seus membros a possibilidade de desenvolverem capacidades nucleares para fins civis. Em termos práticos, o JCPOA interdita a via do urânio enriquecido para o fabrico de armas nucleares, mas também a via do plutónio⁵².

⁵⁰ “Iran Nuclear Deal: World Powers Reach Historic Agreement to Lift Sanctions”, The Guardian [disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-programme-world-powers-historic-deal-lift-sanctions>, consultado a 15 de maio de 2018]

⁵¹ Resoluition 2231 (2015) [disponível em <http://www.un.org/en/sc/2231/>, consultado a 25 de agosto de 2018]

⁵² O acordo prevê a redução do número de centrífugas onde se faz o enriquecimento de urânio de 20.000 para 5.060, sendo que as que se mantêm são as mais antigas e menos tecnologicamente evoluídas, e apenas nas instalações de Natanz, uma vez que o antigo centro de Fordow, localizado abaixo do solo, passa a servir apenas como centro de investigação e tecnologia. Na altura em que foi assinado o JCPOA, o Irão tinha armazenado mais de 10 mil quilogramas de urânio enriquecido. Com a implementação do acordo, 98 por cento desse material foi enviado para outros países – nomeadamente para a China – e Teerão manteve 300 quilogramas, um valor que não pode ser ultrapassado até 2031, ou seja, nos próximos 15 anos. Além disso,

Antes de avançar para o próximo capítulo, importa compreender que importância pode ser atribuída ao JCPOA em termos políticos e diplomáticos, ponto que constitui um dos principais elementos de análise da dissertação. Como vimos, na obra *The Art of Sanctions*, Richard Nephew relata a experiência vivida enquanto elemento da equipa norte-americana responsável pela aplicação de sanções e, mais tarde, da delegação norte-americana que negociou o acordo de 2015. Para explicar de forma pormenorizada as sanções aplicadas a Teerão, o autor recorre ao exemplo do Iraque (a aplicação de sanções contra Bagdade e a consequente invasão militar) e diferencia totalmente da experiência norte-americana com o país vizinho. Nephew explica o processo conturbado em que a própria experiência no Iraque retirou credibilidade aos Estados Unidos, tendo sido necessário convencer os restantes membros da comunidade internacional da necessidade de aplicar sanções contra o Irão num quadro multilateral e não bilateral, em que Washington teria como função primeira a de comprovar a aposta iraniana em atividades ilícitas, logo a partir da primeira resolução sancionatória (NEPHEW, 2018, p. 65). Importa, por isso, recuperar precisamente a aposta na resolução multilateral em que se desenvolveu a questão iraniana, uma vez que o acordo não consegue apenas o alívio de pesadas sanções contra a economia iraniana – que levaram à eleição de Hassan Rouhani, um líder moderado, que com a autorização do Líder Supremo pode negociar com o Ocidente – ou somente o controlo e vigilância do programa nuclear de um regime considerado pária – objetivo que motivou as negociações e o processo sancionatório, ambos iniciados durante os anos 2000.

No aspeto político, o JCPOA distingue-se da experiência de *Pax Americana* no Iraque, primando antes pela capacidade de reunir o consenso de várias potências mundiais, que se encontram geralmente em lados opostos no que diz respeito a outras temáticas da ordem internacional. Desta forma, ao negociar pela via multilateral, com os instrumentos disponibilizados pelo regime de não-proliferação e as Nações Unidas, em particular a AIEA como principal interlocutora, o acordo ganha mais força e credibilidade ao nível interno no Irão, uma vez que seria difícil ao regime aceitar uma imposição de Washington.

Mesmo mantendo atividades consideradas ilícitas e mesmo que este acordo não resolva na totalidade a questão nuclear, é dado o primeiro passo. Perante a enorme

este urânio só pode estar enriquecido ao nível de 3,67 por cento, muito distante dos 90 por cento necessários à utilização numa bomba nuclear. Quanto ao plutónio, o reator de Arak foi redefinido pelas autoridades iranianas para evitar uma produção à escala necessária para usar em armamento. [“Iran Nuclear Deal: Key Details”, BBC News, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655>, consultado a 28 de agosto de 2018]

relevância na distribuição de poder na região, o papel do Irão é reconhecidamente essencial para a resolução de conflitos como os que perduram na Síria, no Iémen ou nas relações entre Israel e a Arábia Saudita. O acordo e a resolução de uma questão de segurança internacional em coordenação com a diplomacia iraniana constituem uma promessa futura no sentido de abranger o país, com o pretexto de resolução dos problemas económicos, a cargo de um Presidente mais moderado, sendo que o Irão tinha estado até então afastado do papel de potencial negociador, cuja ideologia predominante de várias décadas foi a de afastamento e descredibilização dos palcos internacionais,. A 14 de julho de 2015, o ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros escreve na rede social Twitter que o acordo nuclear “não é um teto, mas uma base sólida, agora temos de começar a construir sobre ela”⁵³. Já noutro contexto bastante diferente, após a saída dos Estados Unidos do acordo, o Líder Supremo do Irão confirma a visão utilitarista do acordo ao nível económico, ao afirmar que este é “apenas um meio e não um objetivo”⁵⁴, uma perspectiva que permitiu a assinatura do documento perante os críticos mais conservadores iranianos, nuance que ajudará a compreender as várias camadas de análise a nível interno e externo que serão desenvolvidas no próximo capítulo.

Capítulo III – Atores no contexto internacional e regional

No presente capítulo é analisada a posição dos atores entendidos como mais relevantes durante as negociações do acordo em análise, numa observação a dois níveis. Num primeiro momento, será examinada a posição de dois atores estatais que assumem maior centralidade para efeito desta investigação: Irão e Estados Unidos. As páginas seguintes não servem o propósito de estudar o histórico da relação entre os dois países, tópico que já foi abordado no capítulo anterior, mas antes o respetivo posicionamento recíproco nos momentos relevantes da negociação que levou ao acordo de 2015. Ao longo do texto, a análise irá também focar o papel particular das instituições internacionais que foram intervenientes significativos no processo que conduziu ao JCPOA, articulando a compreensão do posicionamento de atores estatais e institucionais de forma a incluir as dinâmicas do processo de negociação que constitui o objeto central desta dissertação.

⁵³ Twitter do ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros [disponível em <https://twitter.com/jzarif/status/620946867371810816>]

⁵⁴ “Ayatollah Khamenei: Iran ready to abandon nuclear deal”, Al Jazeera [disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2018/08/ayatollah-khamenei-iran-ready-abandon-nuclear-deal-180829174718094.html>, consultado a 3 de setembro de 2018]

Recorde-se que o primeiro capítulo explica a importância do Racionalismo enquanto abordagem ontológica nesta investigação, sendo aproveitado mais especificamente, os contributos da TER para as Relações Internacionais. De uma forma geral, esta teoria estabelece que os Estados fazem as suas escolhas e optam pelas melhores soluções comportando-se como atores racionais, que se regem pela lógica, avaliando os custos e benefícios que decorrem de determinada ação ou comportamento. Esta estrutura de pensamento é relevante e flexível ao estudo de situações diversas, aplicando-se também ao processo de negociação e ao acordo em análise. Apesar dessa elasticidade (SNIDAL, 2013, p. 90) existem, como veremos, alguns parâmetros que serão úteis para a observação do comportamento dos atores: desde logo a distinção e explicação da posição adotada pelos atores relevantes no contexto, bem como a especificação dos objetivos ambicionados de cada um e ainda as capacidades e limitações que têm para os prosseguirem.

Como foi referido no capítulo inicial, a TER é muitas vezes alvo de críticas, ao ser considerada uma base teórica que se limita a generalizações ou à explicação do que já é conhecido de uma forma mais complexa, sendo recorrentemente desvalorizada quando não inclui técnicas matemáticas. No entanto, e como define Snidal (2013, p. 86), as aplicações e as deduções que advêm da escolha racional podem até mesmo ser inteiramente verbais, ainda que possam beneficiar dos dispositivos teóricos menos flexíveis que ajudam a explicar as escolhas dos indivíduos – neste caso, de um Estado ou ator internacional – mediante objetivos e restrições. Para o autor, este instrumento metodológico pressupõe o estudo dos atores relevantes, objetivos e ainda da capacidade de que dispõem para os concretizar, com base em formulações e estruturas de pensamento que ajudam à melhor compreensão da política internacional. Incluem-se aqui os casos do “Dilema do Prisioneiro” e os conceitos de situação *win-win* e *zero-sum*, anteriormente explicados. Outros conceitos importantes são os de custos e benefícios, ou ainda os incentivos que levam determinados Estados a tomarem decisões. Recorda-se também, neste âmbito, o conceito de “narrativas analíticas”, uma ferramenta de investigação qualitativa que se norteia pela descrição de atores, preferências e escolhas, restrições e mesmo interdependências estratégicas, o que lhe permite adaptar-se, enquanto teoria, a realidades e contextos históricos complexos.

Veremos, nesta análise de escolhas e decisões dos atores desde o início das negociações entre o Irão e os países europeus, como o comportamento e opções dos

Estados vão oscilar entre os alicerces do neorrealismo, sendo que o acordo é alcançado com base nos imperativos do institucionalismo liberal, ou seja, pela via multilateral e das negociações, com instrumentos tais como os regimes e as organizações internacionais. Cada Estado, com os seus interesses particulares, agiu em conformidade e em consideração com o que era defendido pelos parceiros, seja no caso do Irão, que acedeu à negociação com países que considerava outrora inimigos e que arriscou uma abertura económica e diplomática ao resto do mundo, seja os Estados Unidos e os restantes parceiros, que mediante os termos de uma vigilância apertada, aceitou que a redução a zero do programa nuclear iraniano não seria condição única e necessária para servir de base a um acordo, acedendo dessa forma confiar num Estado do qual se desconfiava há várias décadas, pelo menos no que ao *dossier* nuclear diz respeito. Se nas várias tentativas falhadas de negociação que antecedem o acordo de 2015 se deu prioridade aos ganhos relativos de cada Estado ou sistema de Estados, o acordo final é conseguido com base numa vitória de todos (situação *win-win*), onde os atores deram prioridade aos ganhos absolutos. No entanto, podemos argumentar que esta distinção pode não ser tão linear: nos vários momentos em que os Estados se dispõem a negociar, podemos denotar a predisposição para a aceitação de ganhos absolutos e do caminho delineado pelo institucionalismo liberal. No entanto, e até ao acordo final de 2015, os Estados aproximam-se com frequência do neorrealismo, quando os interesses e objetivos particulares se impõem perante o que seria considerado o bem comum e marcam o fim de um período negocial. Em vários momentos desde 2002, no final de um novo esforço de negociações, os atores não escondem a preocupação de ver o parceiro de negociação a alcançar melhores resultados, limitando muitas vezes o próprio nível de compromisso a que se propõem (GRIECO, 198, p. 488) ou mesmo abandonando os esforços de um possível acordo. Servem de exemplo as circunstâncias de 2005/2006 e 2009/2010: nos dois casos, uma mudança política interna no Irão levou a que os representantes daquele país, de matriz mais conservadora que os antecessores, mostrassem pouca flexibilidade ao negociar com o exterior, exigindo a manutenção do direito ao enriquecimento de urânio e ao desenvolvimento de um programa nuclear para fins civis, numa altura em que os restantes países ainda não aceitavam essa potencial realidade.

Para o novo Governo iraniano, o acordo que estava a ser negociado com a Europa desde 2003 era uma cedência perante o Ocidente, onde era este último quem saía a ganhar com o controlo da ameaça nuclear do Irão, quando este país percecionava que não conseguia quase nada em troca, a não a apresentação de incentivos comerciais e o apoio

da UE para a adesão do país à OMC. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos procuravam elucidar os restantes Estados da “intransigência” de Teerão, conseguindo também o apoio da China e da Rússia no processo de sanções (BAHGAT, 2007, pp. 23-36). No segundo caso, três anos mais tarde e já depois das primeiras sanções lesarem a economia iraniana e, por outro lado, com Teerão a reduzir gradualmente o tempo necessário de “*breakout*” - ou seja, de acesso rápido, ao nível técnico, à bomba nuclear, caso houvesse uma decisão política nesse sentido – dá-se uma nova tentativa de negociação. No entanto, o tempo decorrido até 2009 não alterou substancialmente a posição de cada um dos lados, uma vez que, apesar de uma mudança interna que poderia ter ajudado – a eleição de Barack Obama – acabou por não se conseguir alterar significativamente a posição norte-americana. De tal forma que Washington irá mesmo reprovar tentativas paralelas de negociação com outros países, como foi o caso da Declaração de Teerão, com a Turquia e o Brasil, mantendo-se o modelo multilateral anterior como a plataforma única possível para chegar a entendimento, considerando-se que o Irão poderia sair deste acordo com mais benefícios que os Estados Unidos.

Ainda assim, mesmo entre os períodos de não-cooperação e de abordagem hostil, própria de um neorrealismo onde os Estados “têm poucas razões para confiar uns nos outros” (MEARSHIMER, 1995, p.9), existe uma abordagem que não é oposta ao institucionalismo liberal. Isto porque, mesmo quando aplicadas sanções económicas, entendidas como instrumentos de isolamento ao nível internacional, ou mesmo o embargo de petróleo, ou ainda, no caso do Irão, a aposta mais visível no enriquecimento de urânio que aproxima cada vez mais o país da capacidade de conceber uma arma nuclear, tratam-se, em última análise, de comportamentos que têm em vista pressionar os adversários a sentarem-se à mesa das negociações com uma maior vantagem relativa. No seu livro de memórias, o antigo porta-voz da equipa de negociação do programa nuclear entre 2003 e 2005, Seyed Hossein Mousavi (2012, p. 5) diz que esta foi a forma que o Irão encontrou para forçar o Ocidente a negociar. Obviamente, esta análise e conclusões só podem ser retiradas à *posteriori*, uma vez que a insistência iraniana no enriquecimento de urânio e a aplicação de sanções robustas poderiam ter conduzido, entre várias outras hipóteses, a um eventual conflito militar ou ao colapso da economia e do regime de Teerão.

Com base nos parâmetros que definem o institucionalismo liberal – que anui que não só que os ganhos relativos de cada país têm impacto nas negociações – mas também na relevância das instituições internacionais e na centralidade da cooperação, prossegue-se uma análise no presente capítulo que admite a existência de protagonistas de maior relevo,

não esquecendo, no entanto, que todas as partes são significativas para a credibilidade e o sucesso do processo negocial. De facto, a cooperação, nos termos do que foi explicado no primeiro capítulo, ocorre entre mais do que dois atores, já que as instituições e autoridades descentralizadas podem mitigar os receios ligados à reciprocidade ou preocupações de distribuição de poder na negociação de um acordo (KEOHANE, MARTIN, 1995, p. 46). É ainda revelante mencionar que os esforços de cooperação pela via do institucionalismo seguem o propósito da segurança coletiva, tal como definida no primeiro capítulo, com o intuito de resolver aquele que é considerado um dilema de segurança a nível internacional, mesmo tendo em conta as diferenças de interesses estratégicos dos atores envolvidos. Ainda que não constituindo uma solução perfeita, os atores optaram pelos vários momentos de negociação como uma alternativa real ao conflito e ao confronto (KUPCHAN, KUPCHAN, 1995, p. 56).

Tendo em conta a base teórica já explicitada, será analisado o posicionamento dos vários atores durante a negociação do acordo sobre o programa nuclear do Irão. Pretende-se compreender o respetivo posicionamento mediante a sua dimensão racional, uma vez que cada um tem uma disposição própria que tem em conta a sua política externa. A cada momento de negociação, existe uma lógica de ação e reação dos atores que se deve à interação mútua. Esta análise permitirá compreender o processo de tomada de decisão individual e tem em conta três aspetos principais: o contexto interno em cada um dos atores analisados, as pressões a nível internacional e ainda os limites definidos pelos atores envolvidos. A análise será feita com base na linha cronológica dos principais eventos ocorridos desde 2002, quando são denunciadas instalações nucleares desconhecidas pela comunidade internacional e que, em consequência, proporcionam a primeira ronda de negociações sobre o programa nuclear iraniano entre Teerão e os países europeus. A análise ao comportamento dos atores, que vai seguir um modelo cíclico de contextualização e subsequente decisão, percorre as várias tentativas de acordo ao longo de mais de 12 anos, culminando com a assinatura do JCPOA em 2015. Nesse espaço de tempo, a política interna dos dois principais atores – Irão e Estados Unidos – irá imiscuir-se de forma positiva ou negativa em vários momentos da relação, comprovando a validade conceito de *two-level game*, que será explorado nas próximas páginas. Também em cada momento de negociação serão analisadas o tipo de influências externas que cada ator sofreu, de aliados ou adversários. Aqui, destaque para a relevância dos restantes negociadores do P5+1, nomeadamente a Rússia e a China, que muitas vezes funcionam como defensores de Teerão junto de Washington, mas também a intervenção de enorme

visibilidade por parte de Israel, que não participa diretamente nas negociações, mas que tenta influenciar todos os passos dos principais atores, dada a aliança de décadas com os Estados Unidos e a vigorosa animosidade para com o Irão. Serão ainda mencionadas a cada momento as linhas vermelhas de cada ator, ou seja, a análise de quão longe estão os líderes de negociação dispostos a chegar – influenciados tanto pela política e contexto externo, como pelas pressões que chegam de fora. Com resultado positivo ou negativo, todos esses fatores pesam na racionalidade dos atores aquando da tomada de decisões, o que ajuda a explicar a escolha da TER como fundamento base desta análise.

3.1 – Europa tenta primeiro acordo (2003-2006)

A questão nuclear surge nas negociações internacionais após a denúncia, em 2002, por parte do Conselho Nacional da Resistência do Irão, um momento relevante que já foi referido anteriormente. Alireza Jafarzadeh, considerada a líder deste grupo de resistência e dissidência que se opõe à Revolução Islâmica, expõe as infraestruturas de Arak e Natanz, desconhecidas pela AIEA. Nos meses seguintes, através dos esforços desta agência internacional, incluindo uma visita ao Irão do diretor-geral, Mohammad ElBaradei, para encetar as negociações sobre o programa nuclear, inicia-se aquele que pode ser considerado o primeiro processo negocial de controlo e monitorização das capacidades nucleares de Teerão. Nos anos seguintes, seguir-se-á um “padrão de falhanços diplomáticos”, como referem Bowen, Moran e Esfandiary (2016, p.101).

Na primeira fase de conversações, a UE é a primeira a tentar negociar com o Irão, na altura conhecido como o grupo E3 (em referência aos três países que lideram os esforços: França, Reino Unido e Alemanha). De acordo com Johan Bergenäs (2010, p. 498), os países europeus decidem assumir o protagonismo muito devido ao contexto da invasão norte-americana do Iraque, em 2003. Segundo este autor, o impacto da guerra que se desenrolava então no Médio Oriente, motivada pela intenção de destruir alegadas ADM em solo iraquiano, gerava receios de um ataque preemptivo no Irão da mesma natureza (BERGENÄS, 2010, p. 503), as divisões no seio da UE sobre a melhor forma de combate contra a proliferação nuclear e ainda a retirada por parte da Coreia do Norte do TNP, em 2003, levariam a Europa a tomar a questão nuclear iraniana em mãos. Os países europeus mostram-se igualmente motivados por um documento que define a estratégia europeia no

controle da proliferação de ADM⁵⁵. Nesta altura, a UE e os três países asseguram que estão em “convergência” com a posição dos EUA – que não participa ainda nestas negociações – não deixando, no entanto, de se opor a um novo conflito na região. Por seu lado, o Irão pretendia evitar que o assunto chegasse a discussão ao Conselho de Segurança da ONU, uma vez que isso representaria uma vitória da Washington, onde prevalecia a ideia de que era impossível chegar a uma negociação credível e duradoura com Teerão (BOWEN, MORAN e ESFANDIARY, 2016, p. 98).

Um primeiro acordo é assinado logo a 26 de outubro de 2003 entre os ministros dos Negócios Estrangeiros de França, Reino Unido e Alemanha.⁵⁶ Em 2004, as negociações passam a ser acompanhadas pelo Alto Representante da UE para a Política Externa, na altura o espanhol Javier Solana, uma vez que vários Estados-membros da UE se mostraram descontentes por não participarem diretamente nos esforços diplomáticos, ou não terem sido informados sobre os mesmos de forma adequada. Alguns parceiros europeus, desde logo a Suécia, Grécia ou a Finlândia, descredibilizaram o processo, acreditando que as negociações só poderiam obter bons resultados após uma real desnuclearização de Londres e Paris, e que a falta de um compromisso nesse sentido tornava qualquer acordo “menos credível” (BERGENÄS, 2010, p. 499). É de assinalar que, nos termos deste acordo, o Irão aceita o Protocolo Adicional, já referido no II capítulo, que confere mais ferramentas de verificação à AIEA. Em novembro de 2003, Teerão anuncia a suspensão “voluntária” e “temporária”⁵⁷ do programa de enriquecimento de urânio em troca de incentivos comerciais. Ainda com o grupo E3, as partes chegariam ao “Acordo de Paris” um ano depois, em novembro de 2004, com o Irão

⁵⁵ A primeira versão do documento “EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction” foi conhecida em junho de 2003. No final do mesmo ano, em dezembro, o documento final era publicado, num conjunto global com uma European Security Strategy [disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT>, consultado a 14 de junho de 2018]. Entre os principais objetivos delineados pela UE estão 1) a adesão estrita e a universalidade do TNP e outros tratados e convenções multilaterais, bem como a emergência de novos tratados que possam preencher os vazios deixados pelos regimes de não-proliferação e desarmamento; 2) a diplomacia multilateral como um meio para prevenir, deter e eliminar os programas de ADM em todo o mundo; 3) abordar as causas que desencadeiam a proliferação destas armas; e, finalmente 4) a utilização de força militar apenas como último recurso, e sempre mediante a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (BERGENÄS, 2010, p. 9)

⁵⁶ “EU ministers strike Iran deal”, The Guardian [disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2003/oct/22/iran.politics1>, consultado a 14 de junho de 2015]

⁵⁷ A Declaração de Teerão em 2003 já previa os termos de um entendimento temporário de suspensão voluntária de atividades nucleares (MOUSAVIAN, MOUSAVIAN, 2018, p. 171). Estas premissas seriam reforçadas um ano depois, no Acordo de Paris, em 2004. (AIEA, Information Circular, disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2004/infcirc637.pdf>, consultado a 4 de setembro de 2018]

a comprometer-se novamente com a suspensão voluntária e temporária do enriquecimento de urânio, ao mesmo tempo que permite a monitorização pela AIEA.

Até esta data, Mohammad Khatami era o Presidente iraniano, o que favorecia uma posição de maior abertura e moderação com o exterior. Mohsen M. Milani (2001) aponta que o líder iraniano, Presidente entre 1997 e 2005, personificava um “movimento reformista” cujos os objetivos eram, entre outros, os de tornar a República Islâmica “mais suave, amável, tolerante e transparente” (MILANI, 2001, p. 30), ainda que em harmonia com a *velayat-e faqih* e com o Islão. No entanto, com a chegada ao poder de Ahmadinejad, em agosto de 2005, a política interna iraniana passa a estar sob controlo da linha dura de conservadores no contexto do regime, que se opõe a qualquer abertura ao Ocidente e marca a viragem para um comportamento mais provocatório e desafiante. Este posicionamento viria a marcar a política seguida pelo país nos anos seguintes.

Irão e a “latência nuclear”

Dias após a tomada de posse de Ahmadinejad, o Irão inicia a produção de hexafluoreto de urânio nas instalações de Isfahan, violando os acordos vigentes alcançados com o trio de países europeus. Ainda assim, de forma a certificar que estes esforços não têm como propósito o fabrico de armas nucleares, e tentando também evitar que o assunto chegue às Nações Unidas, as autoridades iranianas lembram, numa carta enviada à AIEA a *fatwa* do ayatollah Ali Khamenei, assinada dois anos antes, em 2003, que proíbe a “produção, armazenamento e uso de armas nucleares”. Num discurso datado de 2006, o Líder Supremo do Irão refere mesmo que a utilização destas armas é proibida pela lei islâmica. (EISENSTADT, KHALAJI, 2011, p. 1).

No entanto, o regime iraniano revela nesta fase, como em momentos anteriores, um crescente interesse pela energia nuclear e pela proximidade relativa à produção de uma bomba. Mehta e Whitlark (2016) designam este caso, entre outros, como um caso de “latência nuclear”, que consideram ser a “face mais crítica da proliferação” (2016, p. 46). Esta capacidade, argumentam, não serve apenas fins securitários, sendo pouco claro o que leva determinado Estado a procurar desenvolver as suas capacidades nucleares. Os dois autores destacam a parca investigação existente sobre a latência nuclear (ou seja, o conhecimento e aquisição de capacidades técnicas que podem permitir a obtenção independente de energia nuclear e armas nucleares, em contraste com a vasta obra académica sobre a propagação de armas nucleares). Referem ainda que são necessárias

duas etapas principais para se considerar a capacidade nuclear de um Estado, desde logo os materiais e o conhecimento necessário para o fabrico de dispositivos explosivos, mas sobretudo a capacidade de produzir material físsil (MEHTA, WHITLARK, 2016, p. 47). No entanto, é importante sublinhar que a latência nuclear se distingue da proliferação de armas nucleares, uma vez que este tipo capacidade tem usos não-militares plausíveis, ainda que possam servir a estratégia de “*nuclear hedging*”, ou seja, ter à disposição uma operação viável para a rápida produção de armas nucleares. É possível verificar que os momentos de maior aproximação a uma potencial bomba nuclear por parte do Irão foram as mesmas em que a tensão internacional e a aplicação de sanções mais se aprofundaram.

Segundo os autores que se dedicaram ao conceito de “latência nuclear”, tendo como suporte uma base de dados criada por Matthew Fuhrman e Benjamin Tkach em 2015, a capacidade nuclear de um Estado antes da bomba nuclear é afetada por um conjunto de determinantes, desde logo os aliados de que dispõe, as ameaças militares que o afetam, as capacidades económicas de determinado Estado, e ainda o acesso aos mercados de energia e o consumo de energia ao nível interno (MEHTA, WHITLARK, 2016, p. 54). Alguns destes pontos foram já abordados no capítulo anterior, importando agora especificar a importância das duas primeiras determinantes que revelam o papel dos atores no processo de negociação. Os Estados envolvidos em maior número de disputas internacionais ao longo dos anos têm maior probabilidade de procurar a latência nuclear com objetivo de alcançar um efeito dissuasor. A existência de uma rivalidade duradoura com Estados nucleares (EUA e Israel) torna mais provável a procura de “latência nuclear” como forma de proteção contra tentativas de chantagem. Mehta e Whitlark (2016, p. 53) destacam também os casos de Iraque e Paquistão, que alcançaram capacidades nucleares, enquanto o Irão procurou o desenvolvimento das suas capacidades, desde a Revolução Islâmica até aos anos 2000. Muitos defendem, no entanto, que o caso de Israel é ainda mais relevante nesta matéria, dada a proximidade geográfica dos dois países, como é enfatizado por Kenneth Waltz, quando defende que o Irão deve ter acesso a armas nucleares para não ficar em desvantagem relativa (WALTZ, 2012, p. 5). Do outro lado, os Estados Unidos continuam a tentar limitar a entrada de países no “clube das armas nucleares”, que por sua vez iria catalisar a emergência de novos Estados nucleares, como seria possivelmente o caso do Irão, com vários potenciais adversários a nível regional, de que são exemplo a Arábia Saudita, a Turquia ou os Emirados Árabes Unidos, mesmo que se tratem de países mais próximos dos Estados Unidos (MEHTA, WHITLARK, 2016, p.

58). Este contexto é importante compreender quais são as linhas vermelhas, intransponíveis para Irão e Estados Unidos, nas primeiras fases das negociações. Se o Irão defende o direito “inalienável” de que dispõe pela assinatura do TNP, que prevê e possibilita aos Estados a produção de energia nuclear, por outro lado os Estados Unidos fazem uma leitura securitária dos avanços técnicos registados no Irão e mobilizam a comunidade internacional em torno da limitação dessas capacidades, através da imposição de sanções.

Política interna, um jogo de “dois níveis”

Ainda em 2005, inicia-se uma nova fase nas relações entre os países envolvidos. Em setembro, a AIEA avança com o caso iraniano no Conselho de Segurança da ONU como assunto de ameaça à segurança internacional, mediante a forte pressão por parte de Estados Unidos e Israel, insatisfeitos com a abordagem conciliadora por parte dos Estados europeus. Os esforços neste sentido passaram mesmo pela tentativa de retirar o egípcio Mohamed ElBaradei, na altura diretor-geral da AIEA, sendo este acusado de leviandade no caso iraniano⁵⁸. A eleição de Ahmadinejad daria novos argumentos ao eixo israelo-americano, reforçadas pelas várias afirmações bélicas sobre o Estado judaico⁵⁹. Por sua vez o novo Presidente iraniano parecia estar do lado daqueles que consideravam que o Acordo de Paris fora uma “capitulação” perante a Europa e o Ocidente (FAYAZMANESH, 2008, p. 161-167). Ainda em 2005, já com o novo Governo na liderança, o Irão anuncia o fim da implementação voluntária do Protocolo Adicional do TNP. É neste contexto que EUA, Rússia e China se juntam aos países europeus nas negociações com a política de “*carrots and sticks*”. Uma tentativa, como já vimos, de esgotar todas as hipóteses de diplomacia e legitimar uma ação sancionatória por parte do Conselho das Nações Unidas, aproximando potências que até tinham considerações díspares sobre as intenções dos iranianos no campo nuclear – a China e a Rússia estão muito mais próximas de Teerão, por exemplo.

⁵⁸ “U.S. Drops Opposition to IAEA Chief”, The Washington Post, 8 de junho de 2005 [disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/07/AR2005060701542.html>, consultado a 4 de setembro de 2018]; “Rice swipes at IAEA, urges bold action on Iran”, Reuters, 19 de setembro de 2007 [disponível em <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-rice/rice-swipes-at-iaea-urges-bold-action-on-iran-idUSN1822732020070919>, consultado a 4 de setembro de 2018]

⁵⁹ “Wipe Israel “off the map” Iranian says, *The New York Times*, 27 de outubro de 2005 [disponível em <https://www.nytimes.com/2005/10/27/world/africa/wipe-israel-off-the-map-iranian-says.html>, consultado a 17 de outubro de 2018]

Nos anos que se seguem, a política interna no Irão e nos Estados Unidos vai dominar e orientar indiretamente os passos dados pela equipa de negociação. Steven Hurst (2016, p. 545) usa o modelo de Putnam para justificar de que forma é que o rumo seguido em termos domésticos vai influenciar as negociações, sobretudo a partir de 2009 e até 2015, ainda que aqui seja argumentado que ela também está presente antes das datas apresentadas, desde logo com as presidências de Khatami e depois de Ahmadinejad. Por outro lado, a posição da Administração Bush perante a República Islâmica também influenciou o desfecho do primeiro esforço de negociações, ainda que os EUA não tenham participado desde início. Hurst (2016) defende que as negociações internacionais são desempenhadas a dois níveis relevantes, tendo em conta não só os objetivos particulares do país e dos seus interlocutores, mas também os interesses e orientações a nível doméstico. Como fatores base temos, por exemplo, a querela histórica que é omnipresente nas negociações que envolvem o Irão e os Estados Unidos. O autor nota mesmo que, em muitos casos, o consentimento das autoridades e órgãos ao nível nacional não é relevante, mas pode igualmente ser decisiva no rumo seguido pelo processo negocial (HURST, 2016, pp. 545-546). Segundo Hurst, distinguem-se áreas relevantes ao nível doméstico, com as preferências e inclinações ao nível da sociedade, sendo importante compreender qual é a atitude do público em relação ao acordo que se negocia. Conta igualmente a forma como se estrutura politicamente determinado interveniente, em que medida é que essa organização facilita ou dificulta a ratificação de acordos internacionais, no fundo, os *checks and balances* de que cada sistema dispõe. Por fim, há também que ter em conta os interesses próprios dos principais negociadores, por exemplo, o Presidente ou Líder Supremo, no caso específico do Irão. Importa questionar o que ganham e o que perdem com a assinatura de determinado acordo, ou até que ponto é que a aceitação do acordo pode ou não causar danos políticos. Aqui inclui-se também o comportamento de aliados e adversários de cada um dos países, que como já destacámos, procuraram ter enorme influência no acordo ou revelaram-se mesmo um obstáculo.

Alcançado o consenso internacional em torno da necessidade de limitar as capacidades nucleares do regime iraniano, os anos seguintes ficam marcados pela imposição de sanções multilaterais. Nesta altura, o Conselho de Segurança vai exigir ao Irão que interrompa todas as atividades de enriquecimento de urânio e que, seja qual fosse a negociação, a assinatura do Protocolo Adicional como pré-requisito indispensável. Por

sua vez, o Irão defendia que a discussão do seu programa nuclear e do levantamento de sanções deveria ser simultânea, sem pré-condições (HURST, 2016, pp. 546, 547).

3.2 – Situação interna no Irão

Hurst (2016, p. 547) enfatiza que o primeiro passo dado nesse sentido partiu de Obama, no primeiro ano do primeiro mandato como Presidente dos Estados Unidos, um esforço que viria a resultar no “Acordo de Genebra”, em outubro de 2009. O líder norte-americano oferece um acordo sem pré-requisitos, que estabelecia a retirada de urânio enriquecido de solo iraniano, enviado para a Rússia e mais tarde devolvido pela França ao Irão, de forma a poder ser utilizado para fins civis. No entanto, o acordo viria a revelar-se um fracasso pouco tempo depois, uma vez que o Irão exigia que a retirada e restituição dos materiais fosse realizada de forma simultânea. De sublinhar que, além de ser visto como uma ferramenta dissuasora, o programa nuclear é igualmente um símbolo de orgulho nacional para grande parte da população⁶⁰ e, ao mesmo tempo, um sinal de progresso científico e de resistência contra a ação norte-americana. Existe, neste âmbito, uma profunda preocupação “quase obsessiva” com potenciais interferências externas, sobretudo dos Estados Unidos, receios que têm origem na história política do Irão durante o século XX (HURST, 2016, p. 547).

No entanto, Hurst destaca que o fim do acordo de Genebra só é compreensível à imagem do regime autoritário que governa o Irão, exposto a alguns aspetos democráticos, fações políticas e um determinado grau de competição genuína pelo poder político (HURST, 2016, p. 547). Importa aqui recordar que 2009 já tinha ficado marcado para os iranianos como um ano de grande contestação política ao Governo e ao regime, na sequência dos resultados das eleições presidenciais, que ditaram a reeleição de Ahmadinejad. A abrupta crise de legitimidade do governo iraniano acaba por influenciar fortemente o resultado das negociações com o exterior, isto porque qualquer acordo poderia ser ainda mais lesivo à imagem do regime. Também Perthes (2010) admite esta possibilidade, questionando mesmo a capacidade de Teerão para negociar seriamente

⁶⁰ O conceito de “orgulho nacional” baseia-se na definição apresentada por Bahgat (2006). Para este autor, o Irão fala a “várias vozes” em diversas matérias de política doméstica e mesmo de política internacional. No entanto, o direito a desenvolver o poderio nuclear é uma matéria de orgulho nacional, onde as duas principais fações políticas (moderados e conservadores) são apoiados por grande parte da população (2006, p. 323). Segundo o autor, isso deve-se à “tumultuosa história” vivida pelo Irão. “Grande parte dos iranianos veem a sua nação como uma grande civilização que tem sido privada do seu estatuto ‘merecido’ de superpotência regional”, referindo ainda o autor a existência de um sentimento profundo de “vitimização” que é aprofundado pela história do xiismo, corrente dominante do Islão no país (BAHGAT, p. 2006, p. 323)

com os restantes países nesta fase. Refere, no entanto, e de forma algo contraditória, que a própria tentativa de negociar o acordo de Genebra partiu de uma tentativa de abertura de Ahmadinejad, após a enorme turbulência vivida, como forma de responder às camadas de população mais jovem que ansiavam por mudança (PERTHES, 2010, pp. 102-103). Independentemente destas hipóteses em aberto, existe um efeito de paralisia deixado em Teerão após o escrutínio de 2009 que vai impossibilitar um acordo duradouro. Parsi destaca o impasse e caos político, que tornava impossível ao Irão falar de forma unânime junto da comunidade internacional, uma vez que a elite política iraniana estava “em guerra consigo própria” após várias detenções recorrentes do ato eleitoral (PARSI, 2017, pp. 96-97). Praticamente todas as fações políticas no Irão criticaram o acordo, aumentando assim o custo político para Ahmadinejad de uma eventual subscrição dos termos de Genebra. A pressão e hostilidade por parte de conservadores e reformistas contra o acordo levou o Líder Supremo a retirar o apoio que antes havia concedido. Hurst (2016) refere que, mesmo surgindo num momento mais oportuno, a coordenação entre as várias instituições previstas pela Constituição iraniana é fraca e que as agendas que perseguem são por vezes contraditórias. Além disso, o autor destaca que o Líder Supremo tem a autoridade última ao nível constitucional, mas está, na prática, muito longe de ser um ditador absoluto. Destaca ainda que o Líder Supremo está sobretudo incumbido de prevenir conflitos entre fações que possam ameaçar a integridade e a legitimidade do regime. A liderança de Khamenei assume, assim, o “papel de balança”, tentando avançar com as suas posições sem alienar completamente nenhuma das outras, até porque não dispõe do mesmo carisma e autoridade religiosa de Khomeini, defende Hurst. Desta forma, o líder religioso, que até tinha concedido o seu apoio, mostrava agora oposição a um acordo. Ahmadinejad entendeu que o “triunfo diplomático” que pretendia alcançar poderia ser um fracasso interno e também virou costas ao acordo (HURST, 2016, p. 548).

Este autor destaca que a própria aceitação inicial do acordo de Genebra por parte de Ahmadinejad é inesperada, uma vez que o Presidente iraniano o faz numa tentativa de mostrar flexibilidade e de obter bons resultados ao nível interno, perante a crise política vivida após as eleições de 2009. No entanto, se por um lado os conservadores consideravam que o acordo fazia muitas cedências ao Ocidente, os mais moderados opunham-se ao próprio Presidente e pretendiam atingir Ahmadinejad, mais do que a qualquer acordo. No entanto, meses mais tarde, o mesmo Governo vai aceitar a assinatura da Declaração de Teerão, em maio 2010, com o Brasil e a Turquia, vistos como pares

numa negociação que não poderia ser interpretada como uma “rendição” perante o Ocidente (HURST, 2016, p. 550). Com efeito, e como foi explicitado no capítulo anterior, por esta altura, a Administração Obama já não estava à espera de um acordo, alterando o foco dos Estados Unidos para a aplicação de novas sanções multilaterais pelo Conselho de Segurança (PARSI, 2017, p. 109). Ainda que a política ao nível interno nos Estados Unidos tenha tido pouco impacto no colapso do Acordo de Genebra, foi, no entanto, decisiva para a rejeição da Declaração de Teerão. A visão negativa do público norte-americano em relação ao Irão e o *lobby* constante por parte da AIPAC ajudaram a proporcionar o ambiente interno, onde a pressão para impor “sanções incapacitantes” contra o Irão entre 2009 e 2010 junto da Administração Obama, mas especialmente junto do Congresso norte-americano. Esta pressão exercida por parte de um forte representante interno de um aliado histórico vai ao encontro da tese de Knopf (1993, pp. 601-602) sobre a possível influência de terceiros nas negociações. Para além desses fatores, o controlo por parte do Congresso norte-americano sobre o comércio e a exigência de aprovação, por parte do Senado e Câmara dos Representantes, dos tratados assinados, vai impor constrangimentos significativos à atuação do poder executivo. Naquele contexto, a aversão do Congresso para com o Irão era ainda muito profunda, refletindo a opinião do público norte-americano (HURST, 2016, p. 550).

Na visão de Parsi (2017, p. 99), a administração Obama foi coagida a aplicar sanções pelo Congresso, por Israel e por “ausência de alternativas”. Contudo, a iniciativa de iniciar negociações para mais tarde recusar avançar para um acordo, perante o impasse em Teerão, pode também ser vista como uma forma de criar espaço para impor um regime sancionatório, com os EUA a ficarem favorecidos depois de passarem a imagem de que a solução diplomática tinha sido testada e esgotada anteriormente. Nesta altura, em janeiro de 2010, o Senado e a Câmara dos Representantes já tinham lançado as bases para impor novas sanções multilaterais contra o Irão, que depressa chegariam até ao Presidente, o que tornava ainda mais urgente a necessidade de reunir o consenso internacional sobre as sanções, legitimando a ação interna que os EUA já tinham começado. O autor faz ainda uma leitura da realidade norte-americana neste contexto, salientando que o Presidente Obama já estava sob pressão para conseguir impor a sua agenda junto do Congresso no que respeita à reforma do sistema de saúde, o *Obamacare*. “A escolha entre os cuidados de saúde e aplicar sanções ao Irão era fácil de um ponto de vista político” (PARSI, 2017, p. 102), uma vez que o primeiro era um tema decisivo para

a política doméstica norte-americana e tinha sido uma das bandeiras da campanha. Importa ainda realçar a resistência inicial por parte da Rússia e da China, sobretudo desta última, grande importadora de recursos naturais iranianos. Os responsáveis de ambos os países tentaram até ao fim e insistiram numa solução diplomática que parecia cada vez mais impossível, até porque, em Teerão, anunciava-se logo no início de fevereiro de 2010, o enriquecimento de urânio a 19,75 por cento em Fordow, alegando a necessidade de garantir abastecimento de energia nuclear para fins medicinais (PARSI, 2017, p. 103). Foram vários os países que se chegaram à frente para tentar convencer Pequim, detentora de poder de veto junto do Conselho de Segurança das Nações Unidas, desde logo a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos, que aumentaram exponencialmente as exportações para a China durante este período.⁶¹

Numa altura em que o apoio da China e da Rússia estava já garantido, um esforço diplomático inédito surgia na comunidade internacional. Na já referida “Declaração de Teerão”, alcançada em maio de 2010 com Brasília e Ancara, em que o Irão aceita os termos que meses antes se tinha recusado a consentir no âmbito das negociações com o P5+1, ou seja, o envio de 1200 quilogramas de urânio enriquecido para o exterior, desta vez para a Turquia, e a importação de isótopos medicinais 12 meses depois. O acordo alcançado conta com um apoio abrangente, desde logo da liderança da AIEA, mas também de praticamente todo o espectro político iraniano, uma vez que poderia ser uma oportunidade para colocar pressão e semear dúvidas no Conselho de Segurança da ONU, tentando-se ao mesmo tempo evitar uma nova imposição de novas sanções multilaterais. No entanto, o entusiasmo não chegou até Washington, Moscovo, Pequim, ou às capitais europeias,⁶² numa reação adversa que se ficou a dever em parte às cedências que já tinham sido feitas pelos EUA no sentido de alargar o consenso em volta das sanções. Nesta altura, também os parceiros de negociação estão indisponíveis para abrir mão das mesmas. Neste sentido, não só a negociação direta e os termos finais de um acordo são relevantes para que este seja aplicado: se no caso do Acordo de Genebra, foi o ambiente e divisão doméstica no Irão após as eleições de 2009, no caso da Declaração de Teerão teriam enorme peso os fatores internos nos EUA, que pretendiam avançar para a aplicação de sanções, mas também a intenção de aliados e parceiros de sancionar o Irão, chegados a

⁶¹ “China’s Growth Shifts the Geopolitics of Oil”, The New York Times [disponível em: <https://www.nytimes.com/2010/03/20/business/energy-environment/20saudi.html> consultado a 22 de junho de 2018]

⁶² “U.S. is Skeptical on Iranian Deal for Nuclear Fuel”, The New York Times [disponível em: <https://www.nytimes.com/2010/05/18/world/middleeast/18iran.html>, consultado a 22 de junho de 2018]

um consenso liderado por Washington. No Irão, o contexto político tinha mudado completamente, com o regime a esmagar a oposição e a deter ou silenciar os principais líderes que se opunham a Ahmadinejad. Por outro lado, nem o Brasil nem a Turquia eram percecionadas como forças relevantes ao processo, pelo que a questão de uma “rendição” perante o Ocidente não se colocava (HURST, 2016, p. 530). A oportunidade da Declaração de Teerão seria “desperdiçada” (ROCHA, PEREIRA, 2014, p. 668), seguindo-se logo no mês seguinte uma nova aplicação de sanções multilaterais pelo Conselho de Segurança da ONU. No entanto, no voto final deste órgão, Brasil e Turquia, considerados países aliados dos Estados Unidos, que não têm poder de veto mas ocupavam nesse ano o lugar de membros não-permanentes, votaram contra a Resolução 1929. Um voto que não impediria, ainda assim, a aplicação de um pesado pacote de sanções multilaterais a juntar aos que já tinham sido aprovados desde 2006.⁶³

Hurst realça que “Obama rejeitou a Declaração de Teerão com base simplesmente em considerações de política doméstica; tinha estado inclinado desde início a seguir o caminho de sanções multilaterais mais duras, necessitando apenas de ter apoio para as aplicar”. (2016, p. 552). Não obstante esta situação, o autor refere que nem só as questões internas marcaram o debate, mas também um compasso de espera feito pela diplomacia norte-americana no sentido de legitimar as novas sanções no quadro internacional. Durante a negociação de Genebra, o apoio sino-russo ainda não tinha sido assegurado, mas Moscovo e Pequim já estavam do lado norte-americano por altura da Declaração de Teerão (HURST, 2016, p. 552). Hurst vai admitir ainda que o objetivo de longo prazo por parte dos EUA terá sido o alcance de um acordo futuro em que os ganhos arrecadados pelos dois lados seriam bastante superiores. Se por um lado, as sanções pressionariam o Irão a fazer concessões, o período a que se seguiria o novo quadro sancionatório serviria para demonstrar aos responsáveis da política doméstica norte-americana, assim como a Israel, que a Administração norte-americana tinha tentado todas as hipóteses antes de nova imposição de sanções (HURST, 2016, p. 552). Por sua vez, o Irão cederia na questão nuclear após a imposição de sanções que esmagavam a economia e resultavam, em 2013, na primeira contração económica do país em mais de duas décadas.

⁶³ “Security Council Imposes Additional Sanctions on Iran, Voting 12 in Favour to 2 Against, with 1 Abstention”, United Nations [disponível em <https://www.un.org/press/en/2010/sc9948.doc.htm>, consultado a 22 de junho de 2018]

3.3 – Da eleição de Rouhani ao JCPOA (2013 – 2015)

Apesar das tensões, os responsáveis tentariam voltar às negociações nos anos seguintes. No entanto, até 2013, nenhum desses esforços obteve sucesso, desde os encontros de Genebra, em dezembro de 2010, passando por Istambul, em janeiro de 2011, Bagdade, em maio de 2012 e Moscovo, no mês seguinte, onde não seriam alcançados avanços efetivos. Nesta altura, os dois lados pressionam-se mutuamente, enquanto o Irão ameaçava alcançar a capacidade nuclear plena. Por sua vez, Israel mostra avanços no sentido de preparar um possível ataque preventivo contra infraestruturas nucleares no país, aumentando a urgência de alcançar um acordo abrangente assim que a política interna e o contexto global o permitissem. Em 2012, ao mesmo tempo que entrava em vigor o embargo ao petróleo iraniano, os EUA procuravam estabelecer um canal de contacto com os homólogos em Teerão através do canal diplomático de Omã, que já foi aqui referido. Durante todo esse processo, que iria anteceder e preparar o JPOA está em causa a cedência, por parte dos norte-americanos, no que ao enriquecimento de urânio e um programa de energia nuclear para fins civis diz respeito. Um direito que Teerão considera inalienável, enquanto membro signatário do TNP. Por seu lado, os EUA vão enfatizar o resultado das sanções económicas, responsáveis por estrangular a economia iraniana, e que levaram a um compromisso nas negociações.

As cedências perante a aproximação aos limites traçados por cada ator, mais urgentes ainda devido à pressão de um aliado de peso dos Estados Unidos – Israel – que ameaça tomar ações que potencialmente envolveriam os norte-americanos numa nova guerra no Médio Oriente, surgiram em 2013, com grande influência, mais uma vez, por parte da política interna dos dois países. Em primeiro lugar, a reeleição de Barack Obama em novembro de 2012 vai retirar pressão sobre uma Presidência e um chefe de Estado que já não será avaliado num novo escrutínio, ao contrário do que acontecia em anos anteriores. Com a reeleição de Obama, operam-se igualmente mudanças importantes ao nível da equipa de diplomatas, com destaque para a chegada de John Kerry ao cargo de secretário de Estado, um responsável que adotava uma posição bastante mais flexível no *dossier* do enriquecimento de urânio por parte do Irão (PARSI, 2017, pp. 189-190). Já em Teerão, o ano de 2013 fica marcado por uma mudança de peso. A eleição do reformista Hassan Rouhani, em junho de 2013, só foi possível depois de uma campanha focada nas promessas de recuperação económica e na vontade declarada por parte do antigo negociador em alcançar um acordo com os EUA que permitisse a suspensão de sanções

e embargos, bem como a reinserção de Teerão nos palcos internacionais, ficando assim assinalado o fim de uma linha política mais conservadora assumida por Ahmadinejad.

Na explicação sobre o que levou ao estabelecimento do canal diplomático, importa mencionar a reflexão de Wendy Sherman, que considera que as bases iniciais do acordo teriam de ser estabelecidas por Washington e Teerão. “As conversações sobre o nuclear eram fundamentalmente entre os EUA e o Irão. (...) O acordo tinha de ser feito entre nós, ainda que não pudéssemos fazê-lo sozinhos”, explica a diplomata norte-americana. (SHERMAN, 2018, p.62). A frase explica de forma resumida o papel preponderante destes dois atores nas negociações, de quem eram esperadas as principais cedências que servissem de base a um entendimento, mas também o papel fulcral das organizações internacionais e a importância da negociação num quadro multilateral. Sendo as bases desse acordo negociadas à porta fechada pela via de um canal diplomático secreto, a assinatura legítima multilateral só poderia acontecer nos palcos internacionais, com os restantes parceiros do P5+1. Posicionados entre o Irão e os EUA, os parceiros europeus e os restantes tinham um estatuto “desigual”, até porque “era a nossa história e a deles que estava entrelaçada em amargos ressentimentos”, realça a responsável norte-americana (SHERMAN, 2018, pp. 61-62). No entanto, reconhece que “o acordo nuclear não poderia ter sido concluído sem os parceiros do P5+1. A genialidade do acordo era deixar o Irão sem mais lado nenhum para fugir destas disposições” (SHERMAN, 2018, p. 63). Acrescenta-se também que o carácter secreto destas negociações ficou a dever-se, num primeiro momento, à falta de confiança nos iranianos. “Se as nossas conversas preliminares de um para um falhassem, não queríamos que esse falhanço se estendesse ao esforço multilateral que já estava em andamento. (...). Negociar em privado também nos deu a nós e aos iranianos mais liberdade para correr riscos. Podíamos tentar novas ideias ao mesmo tempo que as isolávamos daqueles que não queriam um acordo assinado”, salienta a diplomata norte-americana (SHERMAN, 2018, pp.65-66).

Estas novas realidades vão permitir definir um princípio de acordo entre os dois principais intervenientes, deixando praticamente todas as alíneas definidas para levar ao palco do P5+1, em novembro de 2013. O JPOA tinha como base uma correlação direta e dependente entre o alívio das sanções económicas impostas ao Irão e o nível e quantidade de restrições e vigilância que Teerão permitia que fossem impostas ao seu programa nuclear. Enquanto Teerão aceita fortes limitações ao seu programa, o P5+1 aceitou, por sua vez, um reduzido programa de enriquecimento nuclear. Hurst (2016, p. 558) refere,

no entanto, que este acordo seria impossibilitado caso não houvesse reconhecimento do direito ao enriquecimento de urânio por parte da comunidade internacional, uma vez que deste fator emana a razão para o apoio político e popular de qualquer acordo no Irão. O autor defende mesmo que o acordo poderia ter tido seguimento mesmo sob outras presidências mais conservadoras do lado iraniano, independentemente do contexto doméstico, altamente fragilizado e em crise para o próprio Khamenei desde as eleições de 2009. Ainda que este ambiente tivesse levado o Líder Supremo a aceitar restrições e vigilância apertada sobre o programa nuclear que antes tinha recusado em aceitar, e mesmo a aceitar a liderança de Rouhani, que não tinha sido o seu candidato predileto durante as eleições de 2013 – mais uma vez, o ayatollah colocava em primeiro lugar a estabilidade do regime – é importante salientar que a cedência norte-americana acontece, sobretudo, no sentido de evitar um desfecho muito pior (HURST, 2016, pp. 553-555). Isto porque, apesar do efeito lesivo das sanções económicas, o Irão continuava a avançar no programa nuclear e a aproximar-se das capacidades plenas para construir uma bomba nuclear. Para os EUA seria inconcebível aceitar um Irão com a bomba atômica, tal como a Israel, que ameaçava arrastar Washington consigo para uma guerra imprevisível.⁶⁴

Em novembro de 2013, o P5+1 chega finalmente ao JPOA, um princípio de acordo que permite assegurar um período de negociações entre os atores. No relato pessoal de Laurent Fabius, ex-ministro francês dos Negócios Estrangeiros entre 2012 e 2016, é possível verificar a centralidade e importância de Irão e Estados Unidos nas negociações, enquanto os restantes membros os influenciam, positiva ou negativamente. O antigo responsável pela diplomacia francesa denota, por exemplo, as diferenças de opinião por parte da China e da Rússia em relação ao resto do grupo, mas também da Alemanha, que desde cedo tem uma posição mais relaxada sobre o direito ao enriquecimento (FABIUS, 2016, p. 10). É possível por isso apurar que, embora houvesse divergências, o rumo das negociações só muda verdadeiramente quando os dois principais atores cedem nas suas linhas vermelhas e fazem compromissos, sendo o princípio de acordo facilitado pelo canal direto – secreto – entre o Irão e os EUA, por muito que esse fator tenha causado dissabores no início das negociações entre os parceiros – sobretudo junto dos responsáveis franceses

⁶⁴ “Israel ‘planned Iran attack in 2010’, The Guardian [disponível em <https://www.theguardian.com/world/2012/nov/05/israel-planned-iran-attack-claim>, consultado a 24 de junho de 2018]; Analysis: How Israel might strike at Iran, BBC [disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-17115643>, consultado a 24 de junho de 2018]; “Will Israel Attack Iran?”, The New York Times [disponível em <https://www.nytimes.com/2012/01/29/magazine/will-israel-attack-iran.html>, consultado a 24 de junho de 2018]

e russos (FABIUS, 2016, p. 12). O MNE francês conta em várias ocasiões que alerta a diplomacia norte-americana para determinados fatores, reconhecendo-o dessa forma como um parceiro de negociação a um nível privilegiado a quem cabe apresentar as propostas ao lado iraniano. Em fevereiro de 2015, por exemplo, acontecem várias reuniões bilaterais entre EUA e Irão. “Naquela altura, os Estados Unidos reuniam-se sempre primeiro com os iranianos, depois o resto do grupo juntava-se a eles para acompanharem as discussões”, refere o responsável (FABIUS, 2016, p. 27).

Através deste testemunho, é possível verificar os vários momentos de impasse durante os quase 18 meses que foram necessários até à assinatura do JCPOA, com várias ambiguidades por resolver. Do lado do P5+1, sobretudo os EUA, apoiados pela França, pedem-se garantias de controlo e restrição sobre o programa nuclear iraniano, nomeadamente no que diz respeito ao “*breakout time*”. Do lado iraniano, exige-se um levantamento real das sanções económicas e a desvalorização da questão do tempo para alcançar a bomba, com a Rússia assumir-se mais próxima da posição iraniana. Perante as dificuldades constantes, vários *deadlines* são ultrapassados devido às indefinições sobre infraestruturas e material que ficará à disposição de Teerão nos termos do acordo, por exemplo no que diz respeito a centrifugadoras ou ao papel do centro de Fordow, que deixaria de ser usado para fins nucleares. É nos últimos meses que surge também a questão do mecanismo de “*snapback*”, com os iranianos a aceitarem o carácter reversível das sanções em caso de violação do acordo, bem como o alívio condicional das sanções, em que a condição principal é o da verificação prévia pela AIEA. (FABIUS, 2016, p. 31). Chegados ao acordo final, o ministro francês conclui que se trata de um sucesso diplomático, comprovando que “mediante determinadas condições, a ação diplomática pode obter resultados espetaculares” (FABIUS, 2016, p. 36). Conclui ainda que, apesar do sucesso alcançado pelos EUA, é igualmente de destacar que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança “foram capazes de concordar numa questão de segurança coletiva (FABIUS, 2016, p. 37), ao contrário do que aconteceu em tantos outros casos recentes, e que o JCPOA pode levar o Irão a assumir um papel de maior cooperação internacional. “O JCPOA representa um esforço monumental de muitos especialistas, diplomatas, cientistas e outros líderes. O sucesso deste acordo, após anos de intransigência, empates e recuos é um símbolo encorajador do que podemos alcançar com tenacidade e discussão continuada”, conclui (FABIUS, 2016, p. 38).

Este caráter inédito é destacado também por Mehta e Whitlark, que argumentam que o JCPOA “é um caso único sem precedentes históricos”, uma vez que alcançou uma redução do espectro da latência nuclear – mas não conseguiu uma redução no armamento concreto ou uma abolição absoluta do programa nuclear – daí a necessidade de aplicar com cautela este modelo de negociação noutros casos. Mas argumentam, por exemplo, que as capacidades nucleares a um nível latente não deixam nenhum benefício em caso de disputa militar e que pouco provavelmente alterariam a balança do poder ou o desfecho de um conflito (MEHTA, WHITLARK, 2016, p. 52). “O caso iraniano confirma as nossas expectativas. Não existem grandes vantagens securitárias ou de negociação pela retenção de uma capacidade nuclear latente”, referem estes autores (2016, p. 57), destacando ainda que o Irão “está pior” tendo em conta as sanções e o isolamento internacional dos anos anteriores, o que pode desencorajar outros estados potencialmente interessados em garantir a sua própria latência nuclear. No caso iraniano, referem, o quadro motivacional é “complexo”, não sendo possível identificar um objetivo político claro e definitivo, se uma “tentativa sincera de assegurar um programa civil” ou conseguir dar ênfase a uma “ambiguidade estratégica” em termos securitários (MEHTA, WHITLARK, 2016, p.52). No entanto, quanto menor for a ambiguidade, ou seja, se o Irão optar por manter um nível reduzido de latência nuclear de forma independente, e não apenas obedecendo aos termos do acordo, poderá obter recompensas por parte da comunidade internacional”, acrescentam.

Capítulo IV – O modelo e o acordo final

Depois de analisar o contexto histórico que antecede a negociação do acordo e de compreender quais os principais atores que intervieram nas negociações, importa agora olhar para a relação entre o modelo e o acordo final de 2015, recorrendo não só ao contexto geopolítico das negociações, como também a relação entre o modelo de negociação adotado e o texto final. Importa aqui lembrar que esta dissertação não se foca na análise dos diferentes parâmetros do acordo - ainda que estes sejam necessários na compreensão do objeto de estudo – mas antes na relação entre os fatores que tiveram impacto na negociação, o modelo em que o acordo é negociado e o resultado final, analisando em pormenor o período temporal entre o início das negociações, com o acordo interino de 2013, até à assinatura do acordo, quase 18 meses depois.

Tal como nos capítulos anteriores, é necessário enquadrar a nossa análise numa lógica de racionalismo, com a TER como principal elemento ontológico. Importa recordar que

os atores presentes na negociação fazem escolhas, o que representa neste caso uma definição clara de quais são as principais exigências e cedências nas negociações. Como já foi referido, a escolha racional é uma abordagem metodológica abstrata e flexível que, aplicada em casos empíricos específicos, ajuda a explicar resultados individuais e coletivos mediante a busca de objetivos individuais sob determinadas restrições (SNIDAL, 2013, p. 8), sendo que o presente capítulo vai abordar precisamente algumas das restrições que marcaram o processo negocial entre novembro de 2013 e julho de 2015. No espaço de tempo mencionado, vários fatores de ordem interna e externa influenciaram em diferentes graus o que se passou à mesa das negociações. Alguns deles foram referidos de forma explícita ou implícita ao longo dos últimos capítulos, incluindo acontecimentos e contextos centrais na ordem internacional – a fragilidade económica da Europa, os conflitos sectários e guerras civis no Médio Oriente, a tentativa externa de Israel e Arábia Saudita de interferir nas conversações ou o crescente isolamento diplomático da Rússia – até aos eventos que delinearão e modelarão a relação entre os dois principais atores referidos no capítulo anterior – o momento na política interna norte-americana com um Presidente eleito para um segundo mandato, interessado em diminuir a presença dos EUA no Médio Oriente, ou a política em Teerão, com a eleição de um Presidente mais moderado, eleito para melhorar a situação económica e minorar o isolamento diplomático.

A segunda parte do capítulo será dedicada à compreensão do modelo e do acordo final à luz do ambiente geopolítico anteriormente explicitado. Sabemos que a negociação não acontece de forma independente e externa ao contexto internacional, e que este se repercute de forma mais ou menos visível no texto definitivo do acordo. Nesse sentido, a segunda parte do presente capítulo relaciona os fatores mencionados num primeiro momento e procura oferecer uma possível interpretação de como é que esses mesmos fatores se apresentaram à mesa dos principais momentos de negociação. Este trabalho só é possível tendo por base a análise de documentos oficiais e dos relatos que a imprensa da altura nos fornece, mas sobretudo da literatura bibliográfica e dos testemunhos vindos a público através de biografias, entrevistas ou publicações de diplomatas, técnicos e mesmo responsáveis dos vários Governos envolvidos. Entram em jogo as tendências e o ambiente externo das negociações, o contexto histórico das relações entre os vários atores e das próprias negociações, as alianças e as principais rivalidades entre países ou grupos de países, os interesses particulares de cada negociador, mas também as lógicas das

relações interpessoais, quando, através da leitura da bibliografia, se interpretam que também elas tiveram impacto no desfecho do acordo.

Na elaboração deste capítulo podemos também acompanhar a relevância do institucionalismo liberal que acompanha o desenvolvimento desta dissertação. É a tensão entre esta e a lógica do realismo que vai marcar os avanços e recuos da negociação, com o momento final da assinatura do acordo a representar, por excelência, o momento em que imperam os valores do institucionalismo liberal, com a valorização do papel das instituições internacionais – nomeadamente as Nações Unidas, através da AIEA - enquanto órgão de suporte para a legitimação, bem como pela resolução de um Dilema do Prisioneiro numa questão de segurança coletiva, em que todos os elementos fazem cedências, mas onde todos ficam a ganhar (situação *win-win*), segundo a interpretação que é feita nesta dissertação. Se, por um lado, o Irão consegue derrubar algumas das sanções internacionais de maior peso e chegar a um princípio de inserção nos mercados internacionais, ao mesmo tempo que mantêm o direito ao enriquecimento – fator de grande relevância no contexto interno para a opinião pública e para as fações mais conservadoras - os parceiros de negociação cedem ao conceder o direito ao enriquecimento, conseguindo em troca fortes restrições e a verificação permanente do programa nuclear iraniano. Alcança-se também um novo mercado de mais de 80 milhões de pessoas, sendo ainda um princípio de abertura ao mundo de um Estado pária, com base de construção de confiança e de ajuda à resolução de outras problemáticas da região e do próprio regime. No entanto, o que vai garantir a assinatura deste acordo é a premissa, amplamente repetida na bibliografia consultada, que o documento só versa a questão da proliferação nuclear. Por isso algumas das sanções que não estão no pacote nuclear continuaram vigentes após a implementação do acordo. Considera-se, por fim, que os principais fatores que influenciaram o modelo de negociação e o acordo são, igualmente, os que tornam mais difícil a sua implementação efetiva.

4.1 – Contexto geopolítico do acordo

Várias questões de política e contexto, nacional e internacional, marcaram o decurso das negociações e o próprio JCPOA. Com efeito, para além do contexto histórico já referido e das relações diretas – ou a ausência de relações – entre os principais atores, tema que foi abordado no capítulo III, o modelo e o acordo refletem também o impacto de vários fatores que acompanham os longos meses de negociações, entre novembro de 2013 e julho de 2015, que serão enumerados nas próximas páginas. Importa recordar que

o primeiro momento de tentativa de negociações remonta a 2003, com as três potências europeias do E3. O momento em causa é de grave crise para a aliança ocidental, uma vez que os aliados transatlânticos não estão de acordo sobre a melhor forma de atuar no Médio Oriente após o 11 de setembro. No entanto, a aliança mantém-se apesar das dificuldades e de várias escolhas distintas na arena internacional, como também sucede no caso do programa nuclear iraniano. A UE, com a liderança de Alemanha, França e Reino Unido, lança em 2003 as bases para o que viria a ser o modelo de negociação adotado dez anos depois, em Genebra. Interessa não só evitar uma nova guerra norte-americana no Médio Oriente, às portas da Europa, mas também afirmar o papel de Bruxelas enquanto ator internacional de relevo, bem como a abertura ao mercado iraniano, do qual se tinha afastado nas últimas décadas. Esta primeira tentativa de negociação termina com a imposição de sanções multilaterais no quadro do Conselho de Segurança, após o afastamento do regime de Teerão dos termos firmados com as potências europeias, que não têm opção senão seguir a liderança norte-americana no novo regime sancionatório.

No entanto, a Europa que chega à mesa das negociações passados dez anos, em novembro de 2013, encontra-se numa posição mais debilitada, sobretudo ao nível económico, financeiro e de coesão interna. A crise de 2008 após a falência do banco norte-americano Lehman Brothers vai prolongar-se por vários anos nos EUA mas também a nível europeu, visando sobretudo a união da Zona Euro, com três países – Grécia, Portugal e Irlanda – a serem alvo de programas de assistência financeira internacionais, num contexto europeu de dificuldades sem precedentes para a moeda única que a *chanceler* alemã, Angela Merkel, define como “a maior provação para a Europa desde o Tratado de Roma de 1957” num discurso perante o *Bundestag*, em 2010 (GASPAR, 2017 pp. 371-372). Se olharmos para a cronologia de eventos em relação ao Irão, vemos que as sanções de maior impacto financeiro e económico naquele país se intensificam entre 2010 e 2013, um dos momentos mais críticos para a Zona Euro, pelo que a entrada de capitais de mercados novos seria uma oportunidade não só para o investimento chinês em expansão global, mas também para os países europeus em maiores dificuldades financeiras (MEUNIER, BURGOON, JACOBY, 2014, p. 124). Os anos de maior impacto da crise financeira na Europa são, precisamente, anos em que é imposta a sexta resolução no Conselho de Segurança contra Teerão, quando a comunidade internacional não aceita o acordo firmado com Brasil e Turquia⁶⁵, marcado por novas sanções unilaterais de Estados

⁶⁵ UNSC Resolution 1929 (junho 2010)

Unidos e UE a partir de 2010, sendo que dois anos depois, entra em vigor um embargo de petróleo imposto por Washington e Bruxelas.

Importa referir que em 2010, a UE era o principal parceiro económico de Teerão⁶⁶, representando cerca de 20 por cento das trocas comerciais para aquele país. E se as importações energéticas representavam apenas 4 por cento da energia europeia chegava através do Irão, os valores eram bastante mais significativos em determinados países, como é o caso da Grécia (25 por cento) e da Itália (12,5 por cento), São estes países, juntamente com Espanha, que se vão opor inicialmente ao embargo, defendendo que o mesmo teria um impacto mais negativo para a Europa que para o Irão. O país que mostra maior oposição a esta decisão é igualmente o mais fragilizado pelas circunstâncias socioeconómicas: a Grécia (SAUER, 2015 pp. 108-110). Mas em 2012, as sanções económicas atingem o mercado e a produção/exportação de petróleo no Irão, e ainda que o impacto em números não seja perfeitamente claro, é perceptível a sua influência nas crescentes e recorrentes ameaças de encerramento do estreito de Ormuz⁶⁷ ou mesmo na eleição de Hassan Rouhani, a que regressaremos nas próximas páginas. Sentados à mesa das negociações, Alemanha, França e Reino Unido, em conjunto com a UE, tentam cumprir os objetivos de segurança coletiva com a não-proliferação de energia nuclear, contribuir para a estabilização da região, mas também facilitar a abertura económica e o restabelecimento parcial de relações económicas com uma das principais economias do Médio Oriente.

Este período de negociações sofre também a influência de um momento muito particular da história recente entre a Rússia e o Ocidente, juntos no objetivo de controlar o programa nuclear iraniano, mas em guerra sancionatória entre si. Trata-se da questão da anexação da Crimeia por Moscovo, em março de 2014, poucos meses depois do acordo interino ter sido assinado pelo P5+1. A instabilidade política na Ucrânia desde finais de 2013 e a divisão do país entre os apoiantes de uma aproximação à UE por parte da antiga república soviética por oposição aos que defendiam a aproximação à esfera de influência da Rússia leva ao processo de anexação unilateral da península situada no Mar Negro, um território que pertenceu durante séculos ao Império Russo mas foi cedido por Moscovo à

⁶⁶ Cooperation between the EU and Iran – European External Action Service (disponível em https://eeas.europa.eu/delegations/iran/44232/cooperation-between-eu-and-iran_en, consultado a 30 de setembro de 2018)

⁶⁷ “Iran threatens to block Strait of Hormuz oil route”, BBC News (disponível em <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-16344102>, consultado a 30 de setembro de 2018)

Ucrânia após a Guerra Fria. A ação do Presidente russo levou a um conflito sectário na zona leste do território ucraniano que se agravou nos meses seguintes e que ainda hoje continua por resolver. A ação mereceu uma condenação perentória por parte dos EUA e UE, que anunciaram a imposição de sanções contra Moscovo e excluíram o país de fóruns internacionais como o G8, num dos momentos mais graves de crise internacional com a Rússia desde a queda do Muro de Berlim. Mais uma vez, esta questão deixa ainda mais evidentes os interesses da UE em alcançar um acordo multilateral com o Irão. Na visão de Tara Shirvani e Sinisa Vukovic (2015, p. 81), o papel da UE foi decisivo para a assinatura do JCPOA, ajudado pelo “lobbying intenso” de grandes empresas europeias junto da equipa liderada por Federica Mogherini, com “sede de novos mercados” como o iraniano, sobretudo pela maior escassez de gás natural, até então fornecido pela Rússia. Os autores argumentam que a excessiva dependência do “monopólio de fornecimento” de Moscovo em relação à Europa foi um dos principais aspetos que motivou a diplomacia europeia. A magnitude da dependência europeia da energia russa torna-se ainda mais evidente em países como Lituânia, Estónia, Bulgária ou Eslováquia, mas também a Alemanha, considerado o “motor económico” da UE. Por essa razão, a Europa viu a negociação bem-sucedida do acordo nuclear e o respetivo levantamento de determinadas sanções como a base possível para iniciar negociações sobre o fornecimento de gás natural, correspondendo à estratégia necessária para a diversificação energética⁶⁸ (SHIRVANI, VUKOVIC, 2015, p.81-83).

Vários autores argumentam que a questão da Crimeia e das novas tensões com Moscovo foram uma fonte de mal-estar, obrigando russos a sentarem-se ao lado dos responsáveis europeus e norte-americanos que os sancionavam. Em julho de 2014, precisamente um ano antes da assinatura do acordo, um avião da *Malaysia Airlines*, proveniente de Amesterdão, é abatido por um alegado míssil russo, provocando a morte dos 298 passageiros e tripulação. Nesse ano, o conflito no leste da Ucrânia em vésperas da assinatura do acordo de Minsk atinge novos contornos, tendo provocado milhares de mortos entre tropas aliadas de Moscovo e o exército ucraniano. Ainda que este contexto possa ter intensificado ainda mais a tensão entre os países que negociavam, a bibliografia sobre o acordo reconhece pouca influência da questão geopolítica da Rússia no acordo final: “Não gostaríamos de usar estas negociações como um elemento do jogo para elevar

⁶⁸ Depois dos Estados Unidos e da Rússia, o Irão era em 2015 o terceiro maior produtor de gás natural (SHIRVANI, VUKOVIC, 2015, p.85)

as nossas apostas junto de capitais como Bruxelas e Washington. Mas se nos forcarem a fazê-lo, também tomaremos medidas de retaliação” contra o acordo nuclear, afirmou em março de 2014 o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros, Sergey Rybakov.⁶⁹ Apesar das ameaças, Parsi considera que o P5+1 conseguiu evitar que as tensões em relação à Ucrânia alterassem o rumo das conversações (2017, p. 255).

Outro testemunho relevante é o da negociadora líder dos Estados Unidos, Wendy Sherman, que conta na sua biografia um episódio que reflete a influência relativa da questão da Crimeia no acordo. Em agosto de 2014, quando os vários líderes se reuniram em Viena, a Rússia tinha enviado novas “tropas e tanques de guerra” para o leste ucraniano. “Putin estava a testar o quão longe podia ir com o Ocidente. Agora tinha invadido descaradamente um país soberano. No dia seguinte enquanto preparávamos a reunião (...) eu estava a fumar. A ação russa na Ucrânia foi tão notória, tão ultrajante, que decidi que tinha de dizer alguma coisa a Ryabkov”, recorda a diplomata norte-americana (SHERMAN, 2018, pp. 56-57). No seu apontamento pessoal sobre este episódio, Sherman recorda que recebeu uma curta resposta por parte do diplomata russo, que depressa abandonou a sala. Ao refletir sobre esse momento à margem das negociações, a responsável reconhece que qualquer conversação sobre a Ucrânia não ajudaria ao progresso na questão nuclear iraniana. “Por vezes não podemos ter tudo em cima da mesa ao mesmo tempo e atingir o nosso objetivo principal. (...) O certo e o errado na Ucrânia teria de ser decidido noutra altura”, aponta. Deste episódio depreende-se também a intenção russa de não minar um dos objetivos da sua diplomacia com as movimentações noutra frente de batalha que também era considerado prioritário, com o diplomata russo a ignorar interpelações ou possíveis focos de tensão, de forma a não comprometer as negociações de um acordo que viria a ser benéfico para o Irão, país próximo da esfera de influência russa e aliado noutras frentes de batalha.⁷⁰

⁶⁹ “Russia: Iran nuke talks may suffer over Ukraine”, Associated Press, 19 de março de 2014 (disponível em <https://www.apnews.com/e63c1d4837e040d39a7ab27043f1ed1b>, consultado a 30 de setembro de 2018)

⁷⁰ Em 2012, quando a tensão sobre o programa nuclear iraniano atinge o seu pico máximo, com o embargo de petróleo, as sanções, a aproximação de Teerão à bomba nuclear e as constantes ameaças de ataque militar por parte de Estados Unidos sob influência de Israel e Arábia Saudita, a Rússia coloca-se ao lado do Irão, importante aliado no Médio Oriente já durante a guerra civil na Síria. Dmitry Rogozin, na altura vice-primeiro-ministro russo, deixava claro que “o Irão é um vizinho próximo, no sul do Cáucaso. Se algo acontecer ao Irão, se o Irão enfrentar dificuldades políticas ou militares, isso será considerada uma ameaça direta à nossa segurança nacional”, afirmou na altura o responsável russo. (“Any Conflict on Iran is a Direct Threat to Russia’s Security”, disponível em <https://www.rt.com/politics/syria-iran-nato-rogozin-749/>, consultado a 30 de setembro de 2018).

Importa referir que os anos que antecedem o acordo interino de 2013 ficaram também marcados pela “Primavera Árabe”, movimento iniciado em 2011 na Tunísia, que varreu vários países do Médio Oriente com manifestações que desencadearam o caos, mudanças de poder e de regimes, ou guerras civis de enormes proporções. Este último foi o caso da Síria, onde o conflito interno começou em março de 2011, com as manifestações e a revolta da população contra o regime alauita – uma minoria xiita - liderado por Bashar Al-Assad, num conflito cada vez mais complexo que ainda perdura. Em mais de oito anos, milhares de mortos, feridos e refugiados, num país instável e destruído pela guerra, ao mesmo tempo uma presa fácil para a emergência de grupos radicais, como o autoproclamado Estado Islâmico, um grupo extremista com origens no salafismo, uma abordagem extremista do Islão sunita⁷¹. O Estado Islâmico, também conhecido pela sigla ISIS, aproveitou igualmente a fragilidade e falta de coesão do território iraquiano, mais de dez anos depois da invasão norte-americana daquele país, rodeado pela Síria, Irão e Arábia Saudita. Neste ponto, Irão e EUA partilhavam o objetivo comum de eliminar a ameaça do novo grupo terrorista: por um lado, Teerão receava um regime anti-xiita nas suas fronteiras, por outro os Estados Unidos queriam evitar a conquista de mais território iraquiano, uma vez que as forças militares norte-americanas continuam de forma significativa em território iraquiano desde a guerra de 2003, e a conquista de Bagdade pelos terroristas islâmicos seria uma pesada derrota para a Administração norte-americana. No entanto, ainda que os principais responsáveis tivessem mostrado abertura para uma colaboração nesta questão, as forças conservadoras em Washington e Teerão mostraram oposição firme a essa hipótese, lembrando que seria impossível para EUA e Irão combaterem lado a lado depois de terem combatido entre si no Iraque, na oposição entre militares norte-americanos e milícias xiitas apoiadas por Teerão durante a guerra sectária (PARSI, 2017, p. 257).

No Irão, o esforço de guerra em apoio de Assad corresponde à importância do mesmo para Teerão, tratando-se do único Governo aliado entre os vários países árabes. A mudança de poder em Damasco alteraria o xadrez político no Médio Oriente a favor da Arábia Saudita e contra o Irão, até porque para além das várias décadas de apoio à “dinastia” Assad, o Irão aproveita a amizade com a Síria para ter acesso ao Líbano e às respetivas milícias do Hezbollah, aliado de Teerão de grande influência na região

⁷¹ BUNZEL, Cole (2015), *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*, The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World

(KHALAJI, 2015, p. 64). Neste conflito, os principais aliados que se apresentam em apoio ao regime de Damasco são os Governos de Teerão e Moscovo, enquanto o Ocidente defendia a retirada de Assad do poder como base para as negociações de paz, um ponto inaceitável para o outro lado. Ainda assim, após as conversações bilaterais pelo canal diplomático de Omã, - e já que o modelo P5+1 apenas servia para negociar sobre o programa nuclear iraniano -, os Estados Unidos e os restantes parceiros veem na assinatura do acordo interino (JPOA) uma janela de oportunidade para incluir nas negociações de paz da Síria um país que estava tão isolado, mas que era ao mesmo tempo tão necessário para alcançar um entendimento definitivo, tendo em conta o forte dispositivo militar e as elevadas despesas de Teerão no esforço de guerra na Síria.

Também a Rússia joga ao lado do regime de Damasco, de forma mais veemente desde agosto de 2013, após o ataque com armas químicas de Ghouta, alegadamente perpetrado pelas forças de Assad contra rebeldes e civis. O uso de armas químicas tinha sido definido pelo Presidente Obama como “linha vermelha” dos EUA, alertando que qualquer ataque dessa natureza levaria a uma intervenção militar norte-americana. Ainda que a Presidência não tenha avançado logo com essa medida e tenha relegado a decisão para o Congresso, a elevada tensão neste caso viria a ser resolvida pela Rússia, que ao seguir uma sugestão do secretário de Estado norte-americano, John Kerry, compromete-se a retirar o arsenal de armas químicas na posse do regime de Damasco de forma a evitar quaisquer intervenções diretas no território sírio, onde já se encontravam forças militares russas, evitando assim que este se tornasse um conflito “por procuração” entre Washington e Moscovo. Importa salientar que este mesmo acordo é firmado ainda em setembro de 2013, dois meses antes da assinatura formal do JPOA. Na ausência de uma solução para o impasse na Síria, teria sido provavelmente impossível iniciar a derradeira ronda de negociações da questão iraniana.

A guerra síria viria, no entanto, a ter impacto significativo na forma como Teerão percecionava Washington: um Estado disposto a negociar, mas que procurava não ofender aliados históricos, desde logo a Arábia Saudita. Exemplo disso mesmo é o episódio do convite das Nações Unidas direcionado ao Irão para que participasse nas conversações de Genebra sobre a Síria, convite que foi retirado 24 horas depois sob pressão norte-americana, perante a ameaça de Riade – a par com a coligação principal de forças rebeldes de oposição ao regime sírio - em abandonar essas mesmas conversações. Em janeiro de 2014, pouco mais de um mês depois da assinatura do acordo interino num

quadro multilateral suportado pelas Nações Unidas, era esta a mesma organização que, influenciada pelos países ocidentais, retirava o convite à diplomacia iraniana para a sua integração nas negociações, onde teria um papel de grande relevância.⁷² Mas o impacto desta guerra pode até ser posterior à assinatura do acordo final. Na leitura do académico francês Bruno Tertrais, os ganhos económicos que saíram do acordo nuclear poderão ajudar a aumentar significativamente o esforço de guerra na Síria, estendendo dessa forma a influência e o poder iraniano numa vertente que não estava a ser negociada (TERTRAIS, 2015, p. 6). Por outro lado, o iraniano-americano Khalaji alerta que uma política de maior agressividade e confronto no Médio Oriente, nomeadamente em relação à Síria e no apoio ao Hezbollah, poderia ser um fator decisivo para minar o acordo nuclear no futuro (KHALAJI, 2015, p. 69).

Nos últimos meses de negociação do acordo surge um novo ponto de possível tensão entre os países sentados à mesa das negociações: desta vez é o Iémen que entra numa escalada de violência que, sendo decorrente de um conflito sectário interno que se adensava há vários anos, culmina em março de 2015 com uma série de eventos que poderiam ter complicado as negociações do acordo sobre o programa nuclear iraniano, a meses da última data limite para se chegar ao texto definitivo. A 25 de março de 2018, o Presidente iemenita Abd Rabbuh Mansour Hadi, eleito em 2012, é obrigado a abandonar o país rumo a Riade. No mês anterior, o mesmo Presidente já tinha sido obrigado a sair da residência oficial da Presidência, em Sanaa, tendo-se exilado no Palácio de Áden, na capital provisória do Iémen, após sucessivos ataques e avanços territoriais dos rebeldes Houthis contra as forças do Governo vigente, mas também contra o ramo da al-Qaeda no Iémen, de grande relevância no sul do território iemenita.

Os rebeldes procuravam com esta ofensiva depor o chefe de Estado, próximo da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos, e restituir o poder ao antigo Presidente, Ali Abdullah Saleh⁷³, que antes tinha estado mais de três décadas no cargo, tendo abandonado o poder apenas na sequência da onda de protestos da Primavera Árabe. No novo quadro

⁷² “Russia Attacks UN Withdrawal of Invitation to Iran”, The Guardian (disponível em <https://www.theguardian.com/world/2014/jan/20/un-ban-kimoon-withdraws-invitation-iran-geneva-talks-syria>, consultado a 30 de setembro de 2018)

⁷³ Ali Abdullah Saleh, primeiro Presidente do Iémen, viria a ser assassinado em 2017 pelos próprios rebeldes Houthis que defendiam o seu regresso ao poder em 2015. Os rebeldes reagiram a um alegado acordo, forjado entre Saleh e o Governo de Riade. (Yemen: Ex-President Ali Abdullah Saleh Killed, disponível em <https://www.aljazeera.com/news/2017/12/houthi-media-ali-abdullah-saleh-killed-sanaa-171204123328290.html>, consultado a 1 de outubro de 2018)

de disputa do poder interno, Saleh surgia próximo das fações rebeldes dos Houthis, um grupo rebelde xiita zaidi, com ligações ao Irão, e com poder sobretudo no norte do Iémen. Para fazer face ao avanço dos Houthis no território iemenita, a Arábia Saudita dá asilo ao Presidente Hadi e avança a 25 de março de 2015 com uma operação militar no Iémen de resposta aos rebeldes Houthis, reunindo uma coligação árabe de dez países.⁷⁴ O que começou como um conflito interno de luta pelo poder torna-se numa guerra civil sectária em que se defrontavam indiretamente forças iranianas e sauditas, estas últimas com o apoio de Washington. Tendo em conta estes desenvolvimentos, Arábia Saudita e Israel vão tentar capitalizar o início do conflito no Iémen. Riade assume-se mesmo “alarmada” com a possibilidade de um Irão “livre de sanções” e procura logo a partir dos primeiros momentos de conflito testar a aliança com Washington e assegurar o apoio norte-americano ao lado árabe do campo de batalha. Por sua vez, o primeiro-ministro israelita tem uma visão muito negativa das negociações com Teerão, e alertava em 2015 para a emergência do “eixo Irão-Lausanne-Iémen” fazendo a ligação direta entre as conversações sobre o programa nuclear, que decorriam naquela altura na cidade de Lausanne, e o apoio de Teerão aos rebeldes Houthis⁷⁵. De facto, desde o início das conversações com o Irão que é óbvio o desconforto e oposição de Riade e Telavive a uma maior integração de Teerão na comunidade internacional, e as tensões no Iémen só alimentam ainda mais os medos de uma maior expansão no Médio Oriente. “Ainda que os EUA estivessem céticos quanto à sensatez da campanha da Arábia Saudita, e ainda que vissem uma derrota absoluta dos Houthis como negativa, uma vez que constituíam a principal força de combate contra a al-Qaeda no Iémen, continuaram a apoiar Riade. (...). Aos olhos dos iranianos, os EUA mostravam-se mais uma vez demasiado próximos e dependentes da Arábia Saudita. Para Washington, no entanto, era melhor conceder algum apoio limitado do que arriscar uma antagonização dos sauditas num momento em que as conversações nucleares chegavam a um momento decisivo”, resume Parsi (2017, p. 283).

No entanto, a Casa Branca entende que a escala de violência no Iémen apenas tornava ainda mais premente a necessidade de um acordo nuclear. A intervenção do Irão na guerra

⁷⁴ Para além da Arábia Saudita, participam na coligação árabe os Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Qatar (expulso da coligação em 2017), Bahrain, Egito, Jordânia, Paquistão, Marrocos e Sudão. “Saudi Arabia Leads Air Assault in Yemen”, 25 de março de 2015, (disponível em <https://www.nytimes.com/2015/03/26/world/middleeast/al-anad-air-base-houthis-yemen.html>, consultado a 1 de outubro)

⁷⁵ “Binyamin Netanyahu Denounces Iran Nuclear Negotiations” (disponível em <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/29/binyamin-netanyahu-denounces-iran-nuclear-negotiations>, consultado a 1 de outubro de 2018)

civil do Iémen “não é uma razão para abandonar as negociações – na verdade, é um forte incentivo para que essas negociações sejam bem sucedidas, Continuamos muito preocupados com o comportamento do Irão (no Médio Oriente), mas isso só torna ainda mais importante que o sucesso da diplomacia em evitar que o Irão obtenha armas nucleares”, referia o porta-voz Josh Earnest.⁷⁶ O posicionamento norte-americano não impediu a forte oposição dos dois adversários regionais do Irão ao longo de todo o processo negocial. “Tal como Israel, também a Arábia Saudita tem estado descontente e muito crítica em relação JCPOA. E esta posição não se deve tanto às atividades nucleares do Irão, mas antes aos receios de uma normalização de relações entre Teerão e Washington”, refere Tarock (2016, p. 1412). Se no caso da Arábia Saudita está em causa uma rivalidade histórica que advém do cisma entre xiitas e sunitas, situação que apenas se intensificou com os desenvolvimentos políticos dos últimos anos, a oposição de Israel ao acordo é mais complexa, relacionada com o receio israelita de perder a supremacia histórica do país no Médio Oriente perante a eventual emergência do Irão como grande potência da região, depois de uma presumível aproximação aos EUA de que o acordo nuclear constitui um primeiro passo. “Israel dificilmente pode estar preocupado com um Irão com armas nucleares. Israel, com os seus próprios arsenais nucleares e de mísseis, está bem posicionado para se defender do Irão. A principal preocupação de Israel é o potencial de Teerão para se tornar um rival no Médio Oriente e desafiar a sua supremacia militar de várias décadas”, salienta Tarock (2016, p. 1420).

É este o contexto internacional que em março de 2015, a poucos meses da assinatura do acordo final, que o primeiro-ministro de Israel discursa perante o Congresso norte-americano⁷⁷, a convite do Partido Republicano, sem que a Casa Branca ou dos democratas tivessem sido consultados antes. Depois de enumerar todos os momentos de cooperação entre EUA e Israel, sobretudo durante a guerra entre Israel e o Hamas em 2014, o primeiro-ministro israelita dedica grande parte do discurso - boicotado por 58 democratas membros do Congresso - à questão do programa nuclear iraniano. “Como primeiro-ministro de Israel, sinto uma obrigação profunda de vos falar de uma questão que pode muito bem ameaçar a sobrevivência do meu país e o futuro do meu povo: a demanda iraniana por armas nucleares”, refere o primeiro-ministro israelita. Netanyahu lembra

⁷⁶ “As Yemen Escalates, White House Doubles Down on Iran Diplomacy” (disponível em: <https://www.politico.com/story/2015/04/iran-talks-face-complication-yemen-117167>, consultado a 1 de outubro de 2018)

⁷⁷ “Benjamin Netanyahu Speech to Congress 2015” (discurso completo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wRf1cdw4IAY>, consultado a 1 de outubro de 2018)

ainda as ameaças de “aniquilação” dos políticos iranianos, incluindo o próprio Líder Supremo. “O problema do regime iraniano não é apenas um problema dos judeus, da mesma forma que o nazismo não foi só um problema dos judeus”, afirmou. No discurso, Netanyahu descredibilizou completamente os fundamentos do entendimento com o Irão, que “poderá garantir que o Irão alcança as bombas, muitas”. “É por isso que o acordo é tão mau, não bloqueia o caminho do Irão para a bomba nuclear. Abre o caminho do Irão para a bomba”, acrescenta Netanyahu.

As palavras do líder israelita foram interpretadas como uma afronta direta a Obama, uma vez que a sua Administração se dedicou exclusivamente a dinamizar a oposição a um acordo que a Presidência perseguia há vários anos e que estava a poucos meses de alcançar. Para além de ter evidenciado ainda mais as divisões partidárias na discussão do acordo, de um lado os Democratas em oposição aos Republicanos, que queriam evitar a assinatura do acordo (PARSI, 2017, p. 273), o discurso deixou marcas profundas na relação entre os líderes, apesar dos elevados investimentos militares da era Obama na defesa de Israel. “Tratou-se de um total afastamento do protocolo e da tradição: no passado, a Casa Branca e o Congresso consultavam-se antes de fazerem convites a um líder estrangeiro. Neste caso, o Congresso deixou o Presidente Obama de fora propositadamente, em parte porque o primeiro-ministro Netanyahu foi convidado precisamente para minar os esforços diplomáticos da Administração. Sabia que a desconfiança de Israel nos líderes iranianos era profunda – todos nós a compartilhávamos – mas, ao aceitar o convite dos republicanos no Congresso, o Governo israelita mostrou a sua falta de respeito para com Obama. A relação entre os dois Presidentes nunca recuperou”, relata o ex-secretário de Estado John Kerry na sua biografia (2018, p. 504).

Poucos dias depois do discurso de Netanyahu, a 9 de março de 2015, o senador republicano Tom Cotton organiza uma “carta aberta” direcionada aos “Líderes da República Islâmica do Irão”, onde se clarifica como funciona o “sistema constitucional” dos Estados Unidos. “Ainda que o Presidente negocie acordos internacionais, o Congresso tem o papel significativo de os ratificar. (...). Qualquer acordo que não seja aprovado pelo Congresso é um mero acordo executivo. (...). Qualquer acordo sobre o vosso programa de armas nucleares que não seja aprovado pelo Congresso não é nada mais do que um acordo executivo entre o Presidente Obama e o ayatollah Khamenei. O próximo Presidente pode revogar um acordo executivo destes de forma rápida”, avisam os 47 senadores republicanos que assinam a missiva, no que o *New York Times* descreve

a iniciativa como “uma intervenção rara do Congresso em negociações diplomáticas”⁷⁸ em vésperas de uma reunião do P5+1 em Montreux, no início de março. Wendy Sherman, da equipa norte-americana que negociou o acordo, refere que este foi mais um “choque” para a Casa Branca, mas considera que a carta do senador acabou por ser usada pelos norte-americanos para demonstrarem nas negociações que também eles estavam sob pressão política interna. (SHERMAN, 2018, p. 173) John Kerry recorda que esteve reunido com Javad Zarif, ministro dos Negócios Estrangeiros no dia seguinte à publicação da carta e que lhe explicou “as imprecisões” da mesma. “Estávamos demasiado perto (de um acordo) para permitir que distrações nos abalassem. Afinal, não haveria melhor forma de calar os pessimistas do que conseguir chegar a um bom acordo”, assinala (KERRY, 2018, p. 505). Com base em entrevistas a vários negociadores do acordo reunidas pelo académico Trita Parsi, a carta de Cotton levou a que os iranianos passassem a exigir que todas as etapas concluídas do acordo ficassem escritas e que ambos os lados tinham concluído que teriam de se ajudar mutuamente “para lidar com os conservadores” dos dois lados (PARSI, 2017, p. 281). Os efeitos de um início atribulado do mês de março podem igualmente ter sido o motivo para que os Estados Unidos tenham feito “várias cedências”, em particular nos campos do I&D (investigação e desenvolvimento, R&D – *research and development*) e o curso do programa nuclear entre os anos 10 e 15 do acordo”, como recorda o antigo MNE francês. “Estas concessões foram apresentadas sem qualquer discussão ou acordo entre o grupo, o que levou a algumas preocupações entre o E3”, acrescenta o ex-líder da diplomacia francesa (FABIUS, 2016, p.24).

Posto isto, é possível argumentar que as tentativas de influência externa ao desfecho do acordo por parte de entidades exteriores ao processo acontecem sobretudo no sentido de tentar ditar a própria política doméstica seguida pelos dois principais atores. Ainda que todos os fatores anteriormente abordados tenham conhecido um importante impacto no desfecho do acordo, esta dissertação destaca o papel da política interna em Washington e Teerão como condicionantes. Nessa linha, o investigador Ali Ansari considera que o acordo diplomático não colocou um ponto final nas relações complicadas entre os dois países. “Os dois principais atores têm estado envolvidos num confronto ideológico que continua profundamente presente nas respetivas culturas políticas. (...). As fronteiras entre a política doméstica e a política externa não são óbvias e a relação entre os dois

⁷⁸ “G.O.P. Senators’ Letter to Iran About Nuclear Angers White House”, The New York Times (disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/03/10/world/asia/white-house-faults-gop-senators-letter-to-irans-leaders.html>, consultado a 1 de outubro de 2018)

países é também – senão ainda mais – uma questão de política doméstica e não de política externa de cada país. Isto representa, na sua essência, um problema político e não diplomático. Se a diplomacia encoraja à ambiguidade para alcançar um acordo difícil, a política doméstica exige clareza de forma a poder defendê-lo”, refere (ANSARI, 2015, p.24).

Nesse sentido, importa agora fazer a análise da política interna dos dois principais atores enquanto fatores que influenciaram o acordo, recorrendo para esse efeito muito do contexto histórico que foi anteriormente explorado nesta dissertação. Começando especificamente pelo caso norte-americano, a inimizade com Teerão de várias décadas, fomentada pelas incompatibilidades tendo em conta a relação histórica entre os dois países e os constrangimentos e pressões dos principais aliados dos Estados Unidos no Médio Oriente, o início da negociação do acordo em 2013 surge na sequência de uma nova disponibilidade em negociar com o Irão, fruto da eleição de Obama, em 2008. Como já foi mencionado, as tentativas de aproximação começaram logo no início do primeiro mandato, mas os constrangimentos internos e externos nos Estados Unidos, bem como o Governo conservador de Ahmadinejad, reeleito em 2009, impediram qualquer negociação bem-sucedida. No entanto, a aproximação crescente do Irão à bomba nuclear e o fantasma de uma nova guerra norte-americana no Médio Oriente, bem como um episódio inesperado – o dos três norte-americanos que se perderam nas montanhas iranianas em 2009 e que estiveram na génese da abertura do canal diplomático de Omã – permitiu a negociação do núcleo duro do acordo à porta fechada foram alguns dos fatores que se conjugaram para o início das conversações.

Como já foi possível argumentar, os Estados Unidos enfrentavam fortes pressões – internas e externas - para não negociar ou até mesmo por escolher a opção de um ataque preventivo contra as principais instalações nucleares iranianas. O caso do discurso de Netanyahu a convite do Congresso e a carta enviada pelos republicanos são exemplos claros dos esforços da ala mais conservadora e mais ligada ao *lobby* israelita. Em fevereiro de 2015, nos meses finais de negociação do acordo nuclear, um grupo de senadores liderados pelo republicano Bob Corker e pelo democrata Tim Kaine introduziram uma legislação específica (*The Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015*), que passa a obrigar a Presidência norte-americana a submeter o texto final de qualquer acordo perante o Congresso. Nos termos da nova lei bipartidária, o Congresso tem 60 dias – durante os quais nenhuma das sanções impostas pelo Capitólio pode ser suspensa – para “aprovar,

desaprovar ou não tomar qualquer ação sobre o acordo.” Se o acordo for alcançado, o Congresso tem desta forma “a oportunidade de rever o acordo, e mais importante ainda, assegurar o seu cumprimento depois de entrar em vigor. Esta legislação estabelecia um processo vital de revisão e supervisão”, referia um dos senadores,⁷⁹ mas tinha efeitos práticos ao impedir o levantamento de sanções 30 dias depois da aprovação de qualquer acordo final, até à votação no Congresso. Como veremos, a aprovação desta legislação faz com que os Estados Unidos definam como objetivo implícito chegar a um documento final nas negociações do P5+1 até 9 de julho, uma vez que, ultrapassando esta data, o processo de revisão do acordo nuclear, sem a possibilidade de levantamento de quaisquer sanções, passaria a 60 dias, tendo em conta a habitual interrupção no Congresso durante o mês de agosto. Se por um lado, os iranianos sabiam da pressão interna nos EUA para assinar um entendimento até à data referida e poderiam ter aproveitado essa fragilidade para conseguir novas concessões, os conservadores que se opunham ao acordo contariam, em caso de extensão do prazo, muito mais tempo para fazer campanha contra o acordo junto dos congressistas. Ao contrário das expectativas iniciais das várias partes envolvidas, a bibliografia consultada refere que o processo acabou por ser positivo para a diplomacia, uma vez que deu tempo o Partido Democrata de reunir todos os votos necessários de forma a evitar o veto do Congresso, e permitiu à equipa de Obama alertar a opinião pública para os perigos em caso de não aprovação de acordo, mostrando como alternativa única ao acordo o início de um novo conflito militar. Nas votações finais, realizadas dois meses após a assinatura do acordo, com o prazo final a terminar a 17 de setembro para alterar ou vetar o entendimento a nível internacional, uma base democrata no Congresso conseguiu evitar a rejeição do acordo⁸⁰.

Na presente análise, entende-se que o acordo e os fundamentos daquilo que foi negociado no P5+1 só foram possíveis devido a dois fatores: em primeiro lugar, o posicionamento de Obama no relacionamento com o exterior, uma vez que a doutrina do novo Presidente passava por um papel menos relevante do Médio Oriente na política externa norte-americana, com o fim dos conflitos da era Bush, no Iraque e no Afeganistão. Nesse âmbito, os EUA passavam a dar prioridade à alteração de forças no sistema

⁷⁹ “Corker, Menendez, Graham, Kaine Introduce Bipartisan Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015”, United States Senate Committee on International Relations (disponível em <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/corker-menendez-graham-kaine-introduce-bipartisan-iran-nuclear-agreement-review-act-of-2015>, consultado a 1 de outubro de 2018)

⁸⁰ “The Final Tally: How Congress Voted on Iran”, The Iran Premier (disponível em: <https://iranprimer.usip.org/blog/2015/sep/11/congress-votes-deal>, consultado a 2 de outubro de 2018)

internacional, com um papel cada vez mais crescente da Ásia e com a emergência da China. Esta premissa também ajuda a explicar a razão pela qual todos os outros fatores de ordem internacional inicialmente enumerados – em que os norte-americanos procuraram estar o mais ausentes possível, veja-se por exemplo o caso da Síria - tiveram pouco ou nenhum impacto num dos objetivos secundários: os oficiais norte-americanos tinham ordens para retirar os EUA dos imbróglis sectários e do complexo tecido de interesses no Médio Oriente, conseguindo dessa forma resolver a questão nuclear iraniana sem correr o risco de ser arrastado para um novo conflito militar⁸¹. Em segundo lugar, o acordo só foi possível de alcançar já durante o segundo mandato, como explica a diplomata Wendy Sherman, recorrendo igualmente ao exemplo da resolução do conflito com Cuba. Geralmente, o Presidente poupa as principais mudanças na política externa para o segundo mandato, quando já não arrisca “pagar a multa no boletim de voto” (SHERMAN, 2018, p. 378). No primeiro mandato, outras questões prioritárias, até mesmo existenciais, se colocavam à presidência norte-americana, com destaque para a discussão da reforma da saúde, o *Obamacare*. Já depois da reeleição, em 2012, o Presidente avança de forma irreversível na diplomacia com o Irão em questões que vão desbloquear o impasse de vários anos, desde logo com a escolha de John Kerry como substituto de Hillary Clinton como secretário de Estado. Kerry tinha uma posição mais flexível em relação a Teerão, reconhecendo o direito do país ao enriquecimento de urânio, e além disso já se encontrava desde dezembro de 2011 envolvido nas negociações de Omã enquanto presidente do Comité de Relações Externas do Senado, pelo que a posição norte-americana em relação ao Irão muda quase que de forma administrativa, antes de se tornar na posição oficial dos Estados Unidos, na primavera de 2013, ainda durante as negociações secretas em Muscat, de forma muito parcimoniosa, não desperdiçando o espaço negocial de que os EUA poderiam beneficiar com tal cedência (PARSI, 2017, p. 186). Na autobiografia do ex-secretário de Estado, John Kerry refere os “parceiros do P5+1” já tinham alterado a sua posição quanto ao enriquecimento de urânio, reconhecendo que esse fator teria de ser discutido num esforço sério de negociações e que nunca poderia ser retirado da mesa, constituindo a principal exigência dos líderes e da opinião pública iraniana. “Através de conversas privadas, compreendi que, apesar da posição pública adotada pela administração de George W. Bush, também eles tinham concordado em privado com essas posições, ainda que nunca tivessem definido em que

⁸¹ “The Obama Doctrine” (disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>, consultado a 1 de outubro de 2018)

termos e estrutura deveria acontecer. Lá no fundo, eu também concordava com esta posição. E como vim a saber, o mesmo acontecia com o Presidente Obama” (KERRY, 2018, p. 493). No entanto, tal como argumentam vários autores, também a diplomata Wendy Sherman reconhece que esta cedência foi um mero reconhecimento de uma realidade a que já não era possível fugir. “Em termos práticos, não estávamos a ceder assim tanto. O Irão já tinha dominado a ciência do urânio enriquecido, eles continuariam a armazená-lo, quer concedêssemos ou não o direito a fazê-lo. Se desencadeássemos uma ação militar para destruir as suas instalações, eles reconstruiriam as instalações, provavelmente subterrâneas e em segredo. Não conseguiríamos bombardear o conhecimento obtido” (SHERMAN, 2018, P. 35).

No entanto, e apesar de todas as cedências e avanços do lado norte-americano, a diplomacia só chega a bom porto porque, também do outro lado, mudanças do foro interno vão no sentido de uma negociação bem-sucedida, em particular com a eleição de Hassan Rouhani em junho de 2013. Como foi referido nos capítulos anteriores, a eleição de um candidato moderado surpreendeu o mundo e levou a uma mudança de perceção em relação ao Irão, sobretudo depois do que tinha sucedido com as manifestações de 2009, com o caos após a reeleição de Ahmadinejad⁸². A aproximação ao Ocidente é consolidada durante a Assembleia Geral da ONU em setembro de 2013, à margem da qual decorre uma histórica chamada telefónica entre os Presidentes iraniano e norte-americano, bem como o primeiro encontro em quase 40 anos dos principais responsáveis das diplomacias dos dois países, Javad Zarif, escolhido pelo Presidente para ocupar o cargo de ministro dos Negócios Estrangeiros, e John Kerry, o secretário de Estado norte-americano. No primeiro discurso enquanto Presidente, Rouhani mostra-se esperançoso numa estrutura base “para gerir as diferenças”. “Acreditamos que não existem apenas soluções violentas para as crises mundiais”, ou “o Irão procura resolver os problemas, não a criação de problemas”, ou ainda “o fim da era dos jogos de soma zero e o imperativo de alcançar os objetivos e interesses comuns” são algumas das principais frases do discurso do novo Presidente⁸³, que consolidam uma abordagem menos agressiva e mais moderada, em pleno contraste com os anos anteriores, em que os líderes mundiais abandonavam a

⁸² “Hassan Rouhani is Iran’s next President after appealing tradition, reform”, CNN (disponível em <http://edition.cnn.com/2013/06/15/world/meast/iran-elections/index.html>, consultado a 2 de outubro de 2018)

⁸³ Statement by H. E. Dr. Hassan Rouhani President of the Islamic Republic of Iran at the Sixty-eight Session of the United Nations General Assembly (disponível em: https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/68/IR_en.pdf, consultado a 2 de outubro de 2018)

assembleia durante os discursos de Ahmadinejad⁸⁴. Em menos de dois meses, estaria assinado o primeiro acordo interino (JPOA) entre os países do P5+1.

Importa destacar que, para além do impacto que a dinâmica eleitoral teve no acordo final, houve ainda mudanças na forma como o Irão passou a tratar o acordo. Até setembro de 2013, era o Conselho Supremo de Segurança Nacional, órgão de segurança nacional da República Islâmica, que supervisionava o programa nuclear. Ainda que o órgão tenha sido liderado por Hassan Rouhani durante 16 anos, o que lhe valeu a fama de “*Sheikh da Diplomacia*”⁸⁵, o conselho supremo respondia diretamente ao Líder Supremo enquanto órgão, pelo que a independência e flexibilidade de que dispunha era muito menor, independentemente da predisposição de quem liderasse os esforços de negociação. Rouhani abandonara o cargo em 2005 com a eleição de Ahmadinejad, e conseqüentemente o cargo de negociador líder do Irão na questão nuclear com o E3, que ocupara desde 2003. Com efeito, o líder do Conselho Supremo de Segurança Nacional – órgão responsável por formular a política nuclear do país - era igualmente o responsável principal por negociar o programa nuclear com as restantes potências internacionais. Após a tomada de posse de Rouhani, a responsabilidade das conversações nucleares passa a estar nas mãos do Ministério dos Negócios Estrangeiros⁸⁶, que não age independentemente do resto do sistema, mas vai responder diretamente perante o Presidente e não perante o Líder Supremo. Desta forma, o Presidente passa a deter, em teoria, total controlo das conversações, que seriam desde essa altura chefiadas pelo ministro Javad Zarif, antigo embaixador do Irão junto das Nações Unidas.

No entanto, a sombra do Líder Supremo mantém-se presente nas negociações, como revelam alguns dos relatos dos principais negociadores. Por exemplo, o secretário de Estado norte-americano relata um encontro “particularmente tenso” (KERRY, 2018, p. 511) do P5+1 com o Irão, em maio de 2015, depois da assinatura do princípio de acordo (*framework agreement*) que mereceu fortes críticas internas por parte das fações mais conservadoras em Teerão. Nesse sentido, Khamenei tinha definido novas exigências em

⁸⁴ “Iran’s New President Preaches Tolerance in First U.N. Appearance”, The New York Times (disponível em <https://www.nytimes.com/2013/09/25/world/middleeast/irans-new-president-in-first-un-appearance-preaches-tolerance-says-his-country-is-no-threat.html>, consultado a 2 de outubro de 2018)

⁸⁵ “Profile: Iran’s President Hassan Rouhani”, Al Jazeera (disponível em <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2013/06/2013616191129402725.html>, consultado a 2 de outubro de 2018)

⁸⁶ “Iran’s Rouhani shifts responsibility for nuclear talks”, BBC News (disponível em <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23972772>, consultado a 2 de outubro de 2018)

relação aos encontros anteriores para os negociadores iranianos colocarem em cima da mesa, desde o número de centrifugadoras que o Irão poderia manter no acordo final à definição concreta do *breakout time*. Num discurso que faz recuar a posição iraniana em relação ao acordo, o Líder Supremo assegura que os inspetores internacionais “não estão autorizados a penetrar as nossas áreas de segurança e defesa com a desculpa da supervisão. (...) Os mesmos métodos que são usados no resto do mundo devem também ser usados no nosso país, e nada mais (...) Nada foi ainda acordado”, sublinhava Khamenei⁸⁷. Ainda que não seja possível ler e consultar artigos da imprensa iraniana dessa altura, o Ocidente tem a perceção clara do tipo de pressão que os negociadores iranianos enfrentavam na política doméstica: “Às vezes gostava que os americanos pudessem ler ou ouvir algumas das críticas mais perversas a Javad Zarif e aos seus colegas estavam sujeitos. Talvez pensassem de forma um pouco mais clara sobre o que estávamos a alcançar em Lausanne”, refere John Kerry (2018, p. 510).

“Os documentos saídos de Lausanne eram mais perigosos para os iranianos que as do JPOA, uma vez que o quadro do acordo (*framework agreement*) era leve e vago quanto ao alívio das sanções. Sem qualquer reconhecimento que a temática das sanções tinha sido diferida para o acordo final, o documento podia dar a impressão em como o Irão tinha dado muito e recebido pouco em troca”, refere o académico Trita Parsi, numa altura em que as tensões na negociação do acordo eram bastante palpáveis (2017, p. 298). De facto, os riscos de interpretação e perceção do acordo enquanto benéfico ou prejudicial ao Irão, antes e depois da assinatura do documento final, terão sido as razões que levaram o Líder Supremo a distanciar-se de forma gradual do processo. Mehdi Khalaji, autor iraniano-americano, recua no tempo para explicar o comportamento e as resistências do Líder Supremo, mais precisamente até às eleições de 2009. Após a enorme contestação contra Ahmadinejad, o Presidente reeleito procurou voltar às negociações do acordo nuclear, mas nessa altura Khamenei estava “firmemente contra conversações diretas com os Estados Unidos” (KHALAJI, 2015, p. 63) O contexto da Primavera Árabe e a queda de vários regimes no Médio Oriente, a influência israelita e saudita na posição norte-americana e, conseqüentemente, na posição dos negociadores internacionais, com a imposição das sanções económicas já aqui mencionadas – algumas delas diretamente direcionadas ao Líder Supremo e aos Guardas da Revolução – vão levar a uma transição

⁸⁷ “Leader's Speech in Meeting with Panegyrist” (disponível em: <http://english.khamenei.ir/news/2045/Leader-s-Speech-in-Meeting-with-Panegyrist>, consultado a 2 de outubro de 2018)

no pensamento de Khamenei. Até porque o Líder Supremo entra em conflito com o Presidente reeleito Ahmadinejad e vice-versa, com este último a questionar a autoridade e a desafiar o poder do primeiro. O autor refere mesmo que este é o momento “mais difícil para a República Islâmica desde a Guerra entre Irão e Iraque” (2015, p. 65) e que foi um conjunto de dificuldades que o levou a aceitar as negociações de Muscat, sem o conhecimento do Presidente Ahmadinejad. “Claro que o entusiasmo do Ocidente em ver um presidente *moderado* no Irão, Rouhani, com quem poderiam decorrer negociações decentes, era compreensível. No entanto, ninguém sabia melhor do que a Administração Obama que o Líder Supremo controla a política, e nem um presidente conservador como Ahmadinejad, nem um moderado como Mohammad Khatami poderiam ultrapassar linhas vermelhas”, salienta Khalaji (2015, p. 65). Nesse sentido, defende o autor, a eleição de Rouhani ofereceu “uma grande oportunidade a Khamenei e Obama” para justificar publicamente uma nova ronda de conversações que já estavam a decorrer de forma oculta, possível com o líder mais moderado do Governo iraniano (KHALAJI, 2015, pp. 66-67).

A abertura às negociações com o Ocidente também serviu os interesses do poder do Líder Supremo, uma vez que este pretendia distanciar-se ao máximo do anterior Presidente, mas nem ele nem os restantes líderes poderiam assegurar a manutenção de um acordo em vigor. Por isso, desde o final das negociações que Khamenei evita fazer referências às negociações nucleares. Mesmo com o acordo concluído, o Líder Supremo refere-se ao documento final não como “acordo”, mas como “rascunho”. “Este tipo de afastamento do acordo permite-lhe ter margem de manobra caso queira mudar o seu compromisso no futuro”, considera Khalaji (2015, p. 68). Tal como nos Estados Unidos, também o Parlamento iraniano aprovou, a 10 de outubro de 2015, a implementação do acordo nuclear, ainda de que forma meramente consultiva, uma vez que aquele órgão não tinha autoridade para rejeitar o entendimento forjado pelo Governo⁸⁸. No entanto, foi o Líder Supremo que ordenou a sessão legislativa para votar o JCPOA, na tentativa de implicar outro órgão de soberania iraniana na decisão e de evitar que o Conselho Supremo de Segurança Nacional, sob a sua alçada, estivesse isolado em qualquer decisão. É um esforço no sentido de não deixar quaisquer marcas na assinatura do acordo, caso este falhasse no futuro (KHALAJI, 2015, p.68). Conclui-se desta análise que o acordo só foi possível com o afastamento de Khamenei e com a delegação do poder de negociação para

⁸⁸ “Iran Parliament Approves Nuclear Deal Bill in Victory for Rouhani”, Reuters (disponível em <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-parliament/iran-parliament-approves-nuclear-deal-bill-in-victory-for-rouhani-idUSKCN0S70F220151013>, consultado a 2 de outubro de 2018)

o Presidente e o respetivo Ministério dos Negócios Estrangeiros, de forma a que fossem estes a suportar as responsabilidades durante e depois do acordo, tendo em conta que no Irão o Líder Supremo também tem legitimidade divina conforme o princípio ideológico do xiismo, *velayat-e faqih*, anteriormente explicado.

Ainda que o Líder Supremo não tenha a totalidade do poder, uma vez que o Presidente é eleito pelo povo, nenhuma ação de política externa pode avançar sem o consentimento e aprovação do ayatollah. E apesar do papel decisivo numa primeira altura, aquando do início das conversações diretas com os EUA em Omã, Khamenei aproveitou a eleição de Rouhani, para se afastar do processo de negociações multilaterais que se iniciou após a eleição, permitindo o afastamento gradual da principal figura ideológica do regime. Com uma maior intervenção de líderes moderados, habituados à diplomacia ocidental, o Governo e o Ministério não afastam a aura do regime. É de destacar que a experiência e educação de Zarif, Rouhani e outros negociadores em universidades da Europa e dos EUA é altamente valorizada pelos parceiros de negociação. A título de exemplo, muitos autores e intervenientes no acordo destacam o papel decisivo da relação entre Ali Akbar Salehi - antigo ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros que durante a negociação do acordo final lidera a Organização para a Energia Atómica em Teerão, sendo um responsável com formação nuclear no MIT (Massachusetts Institute of Technology) - com Ernest Moniz – secretário norte-americano da Energia, especialista em energia nuclear e antigo professor na mesma instituição. (PARSI, 2017, p. 277) Não obstante o realce que é feito desta questão enquanto forma de superioridade do lado norte-americano, concede-se que a entrada em cena de dois especialistas em aspetos técnicos relacionados com energia nuclear ajudava à clarificação de posições e deixava as restantes equipas de negociação com margem de manobra para discutir os termos políticos do acordo. Importa, ainda neste contexto, referir que a humanização e o respeito mútuo entre os principais líderes sentados à mesa são frequentemente citados pelos norte-americanos como fatores decisivos para a assinatura do acordo nuclear, de forma a enfatizar que aquele tipo de interação entre diplomatas e técnicos dos EUA e Irão era inédita, como que uma tentativa de desmitificar perante o mundo os representantes da República Islâmica, ao fim de 40 anos de diabolização. Esta sociabilização surge pela educação ocidental dos negociadores iranianos, mas também pelas próprias relações pessoais que se criaram ao longo de vários meses de convívio. “Afinal, passávamos demasiado tempo junto para não vermos o lado humano de cada um”, resume Wendy Sherman (2018, p. 758).

Mesmo que em situações específicas os líderes iranianos demonstrem a convicção de que o programa nuclear é um primeiro passo na aproximação e relação com o Ocidente para outras questões, tal como é ambicionado pelos restantes líderes sentados à mesa, ou de um primeiro passo para a integração do regime no sistema internacional, Khamenei olha para o P5+1 de forma pragmática, como uma negociação que vai permitir ao Irão diminuir as sanções de que é alvo ao negociar especificamente a questão nuclear sem a transcender, sem alterar o comportamento daquele país na região (KHALAJI, 2018, p. 69-70). Também por isso, duas das últimas questões a serem abordadas à mesa das negociações, já depois do prazo estabelecido a nível internacional de 30 de junho e do prazo de dia 9 de julho para efeitos de votação no Congresso norte-americano, diziam respeito a temas fora do âmbito: a questão dos mísseis balísticos e o embargo de armas imposto ao Irão ficaram por resolver, uma vez que o Irão não estava disposto a alterar o seu comportamento no Médio Oriente para além do *dossier* nuclear, mas também porque ambas as questões só eram discutidas no Conselho de Segurança das Nações Unidas no contexto da aproximação à bomba nuclear. Com um acordo sobre o programa nuclear que pretendia vedar o caminho da bomba nuclear a Teerão, a questão dos mísseis balísticos deixava de se impor, uma vez que a existência de um programa de mísseis balísticos *per si* não violava nenhum tratado internacional (PARSI, 2017, p. 307).

4.2 – Os impasses na negociação

Depois de enumerados alguns dos principais fatores que marcaram o contexto das negociações, as próximas páginas dedicam-se à análise específica dos tópicos de maior disputa do acordo, demonstrando que a discussão de determinados pontos sobre o programa nuclear mexe numa teia de relações que se influencia entre si. Como é amplamente repetido na bibliografia consultada, “nada fica estabelecido até tudo estar estabelecido” (SHERMAN, 2018, p. 137, PARSI, 2017, pp.285-301). Ou seja, não obstante os vários avanços conquistados ao longo da negociação, todos os temas considerados relevantes, mesmo os de maior polémica, teriam de ser discutidos e consolidados em cadeia para que o acordo funcionasse em pleno. Wendy Sherman usa em várias declarações à imprensa a comparação entre as negociações do P5+1 e a resolução de um complexo cubo de Rubik⁸⁹, onde as cores representavam os principais

⁸⁹ “Wendy Sherman negotiated the Iran Deal. Now she’s heading to Harvard”, CNN (disponível em: <https://edition.cnn.com/2015/08/07/politics/wendy-sherman-iran-nuclear-deal-harvard/index.html>, consultado a 2 de outubro)

vertentes de disputa desde acordo e um só movimento poderia destabilizar os avanços feitos, uma vez que todos os lados envolvidos teriam de estar alinhados para que o *puzzle* ficasse resolvido, um elemento figurativo que faz lembrar as referências teóricas ao “Dilema do Prisioneiro” e às situações de soma zero ou de *win-win*.

O acordo interino assinado em novembro de 2013, na sequência das negociações paralelas entre Estados Unidos e Irão, estabelece as bases para que outras negociações tivessem lugar. O JPOA estabelecia o congelamento de determinadas atividades nucleares por Teerão e a verificação das infraestruturas nucleares de Natanz e Fordow pelos inspetores internacionais. Em troca, o regime de Teerão conseguiu um alívio das sanções económicas e financeiras em determinados campos, bem como a promessa de que novas sanções relacionadas com o programa nuclear não seriam criadas enquanto durassem as negociações do acordo final⁹⁰. Nos 18 meses que o texto final foi negociado, vários momentos de impasse levaram à extensão ou mesmo expiração de prazos. Inicialmente, o acordo deveria ter sido alcançado no verão de 2014, dado o prazo de seis meses que surgiu do acordo interino, implementado em janeiro. No entanto, os vários lados de negociação não chegaram a acordo sobre *dossiers* de relevância, nomeadamente sobre o dossier de *breakout*, ou seja, o tempo mínimo que o Irão poderia levar até conseguir construir uma bomba nuclear após uma decisão política nesse sentido. Laurent Fabius explica que os “blocos de construção” do acordo apresentados pelos lados relevantes na discussão do P5+1 logo no início de 2014, eram a expressão de um “acordo ambicioso” e não de “objetivos reais” (FABIUS, 2016, p. 17).

Ainda que a bibliografia consultada raramente estabeleça essas relações, o ano de 2014 é marcado por vários desenvolvimentos da política internacional, nas relações entre os países e na própria evolução doméstica que explica porque é que o foco de todos os lados na questão iraniana possa ter sido inferior ao desejado para conseguir o cumprimento de prazos. Desde logo, este é o ano da emergência do autoproclamado Estado Islâmico na Síria e no Iraque, uma região do globo já de si fragilizada, e que vai mobilizar esforços do lado iraniano e russo, que já se encontravam no terreno para combater os rebeldes que se opunham a Assad. Por outro lado, o P5+1 conhece um momento de cisão com a Rússia, na sequência da anexação da Crimeia e consequente guerra no leste da Ucrânia. A Rússia, historicamente próxima de Teerão, rompe em vários

⁹⁰ “Iran Agrees to Curb Nuclear Activity at Geneva Talks”, BBC News (disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-25074729>, consultado a 2 de outubro de 2018)

momentos com a unidade no seio do P5+1, impulsionada também pelo que se passa fora da mesa das negociações. No entanto, no decorrer do processo, Moscovo não irá pôr em causa o avanço do acordo nuclear, decisivo para o reconhecimento de um aliado regional.

Moscovo foi um dos grandes opositores ao mecanismo de reposição de sanções, tendo aceite o mesmo apenas na fase final da negociação do acordo. Em causa estava a resistência russa em aceitar uma formulação que permitia aos Estados Unidos (ou a qualquer outro país negociador do acordo) impor as sanções económicas levantadas em caso de violação do entendimento por parte do Irão. A Rússia não queria perder o direito de veto no seio das Nações Unidas, que lhe permitiria impedir a reposição das sanções económicas caso não concordasse com a interpretação do Estado que tinha avançado com o processo. No fim, a diplomacia russa acaba por aceitar este mecanismo no entendimento que o acordo era “demasiado válido” para ser colocado em causa por essa razão, num entendimento mais amplo que o Irão dispunha do seu próprio mecanismo de “*snapback*”: voltar ao enriquecimento de urânio para além do que é definido pelo acordo, em caso de qualquer violação do acordo pelo P5+1. (PARSI, 2017, p. 309-310) Num dos momentos de maior tensão, às portas da assinatura do acordo final nos primeiros dias de julho de 2015, e perante as ameaças da líder europeia, Federica Mogherini, que coloca a hipótese de ver o acordo desmoronar perante a resistência iraniana em certos pontos, a tensão à mesa das negociações cresce e Javad Zarif responde: “Nunca ameacem um iraniano!”. Numa tentativa de quebrar o gelo - mas também de enfatizar implicitamente a defesa de Teerão por parte de Moscovo, que era já naquela altura uma Rússia diferente no quadro global, devido à instabilidade na Ucrânia ou à defesa de Assad na Síria, disposta a romper com os objetivos do Ocidente e em confronto com Washington e Bruxelas – o ministro russo dos Negócios Estrangeiros, Sergei Lavrov, exclamou: “Nem um russo!”. As gargalhadas que emergiram na sala não impediram que a mensagem fosse passada aos restantes elementos envolvidos na negociação.

O verão de 2014, que deveria ter servido para a assinatura de um acordo final, é também um momento de enormes tensões na Faixa de Gaza, no contexto do conflito israelo-palestiniano. Como se este cenário não bastasse, é igualmente um ano de paralisia nos Estados Unidos, com as eleições intercalares, marcadas para novembro de 2014. O ato eleitoral acaba por beneficiar o Partido Republicano, que alcança maiorias no Senado e na Câmara dos Representantes, o que representou um duro golpe durante o segundo mandato de Barack Obama, e que, como já foi referido, veio a ter repercussões para a

aprovação interna do acordo final, menos de um ano depois. Os blocos de construção referidos por Fabius transformaram-se em obstáculos que passam a impedir o avanço das negociações, o que obriga à extensão dos prazos para chegar a um acordo: a questão do *breakout time* para a construção da bomba⁹¹, a imposição automática de sanções em caso de violação do acordo (*snapback mechanism*), a questão do programa dos mísseis balísticos e das PMD do programa nuclear iraniano no passado eram os assuntos que o P5+1 trazia para a mesa das negociações. Do lado iraniano, havia interesse em discutir os termos e o modelo para o alívio das sanções e o compromisso com uma resolução do Conselho de Segurança da ONU para o levantamento das sanções anteriormente impostas. A situação de impasse leva a um novo adiamento do prazo para a conclusão do acordo, na certeza de que “o clima político” dos dois países não poderia permitir uma nova extensão do prazo (PARSI, 2017, p. 266). Por essa razão, a última extensão do prazo delimita de forma faseada as datas limites para alcançar o acordo: quatro meses (até ao final de março de 2015) para estabelecer o quadro político do acordo, e mais três meses (até junho de 2015) para resolver questões de caráter técnico. Na prática, o quadro negocial de abril deixou o Irão em desvantagem relativa e à procura de alcançar uma vitória política, desde logo com a definição dos termos para o levantamento das sanções relacionadas com o programa nuclear, um tema que o Irão exigia ver bem definido, de forma a poder obter garantias e cedências dos restantes países negociadores e reunir apoio interno para a sua implementação. Também nesta matéria se chega a uma solução: as sanções serão levantadas de forma automática, e não de forma faseada, assim que os inspetores da AIEA verifiquem que o Irão está a cumprir com os termos do acordo. Para isso, criou-se o conceito de “dia de implementação” do acordo, uma data específica a definir no futuro (viria a acontecer a 16 de janeiro de 2016) que dependeria da rapidez dos iranianos no desmantelamento nuclear exigido pelo acordo e consequente verificação por parte da AIEA (PARSI, 2017, p. 454).

Até julho de 2015, as peças do *puzzle* alinham-se, ainda que com grandes momentos de tensão e peripécias, sobretudo ao nível doméstico, mas também dos desenvolvimentos internacionais. Com efeito, as escolhas dos vários parceiros de negociação avançam num

⁹¹ De forma geral, a exigência do P5+1 resumia-se num conjunto de exigências para que o cálculo de tempo necessário para a construção da bomba nuclear não fosse inferior a 12 meses. Entre os vários fatores de relevo estão, por exemplo, a disputa entre os vários lados sobre o número de centrifugadoras que o Irão deveria poder manter, bem como a natureza dessas mesmas centrifugadoras – entre as mais antigas e as de maior inovação, ou ainda a totalidade de quilogramas de urânio enriquecido em solo norte-americano durante os dez a quinze anos seguintes.

sentido de um verdadeiro compromisso que passa por adotar da melhor forma a narrativa sobre o que se passa nos fóruns internacionais para as várias audiências internas. Alguns dos itens a serem decididos e resolvidos em cima do prazo, outros já depois de ultrapassado o prazo de junho de 2015, ocupavam o centro das preocupações dos negociadores. A questão do *breakout* é aceite pelos iranianos na negociação do quadro do acordo a que se chega no início de abril, bem como as inspeções regulares em território iraniano. Na sua versão final, os vários países concordam que para além da vigilância nas infraestruturas nucleares declaradas, também o resto do território iraniano estaria sujeito a verificações lideradas por inspetores da AIEA em caso de suspeita. A Comissão Conjunta (*Joint Commission*) criada pelo acordo, e que junta todos os elementos envolvidos na negociação do JCPOA (Irão, EUA, Rússia, China, França, Reino Unido, Alemanha e UE) ajudou a resolver o quebra-cabeças: este órgão tem a autoridade de rever os mais variados aspetos do acordo se aprovados de forma unanime e consensual entre os vários membros. No entanto, a permissão para o acesso pela AIEA a locais “suspeitos” não precisa de unanimidade pode ser mandatada em caso de maioria simples⁹².

No caso das PMD do programa nuclear iraniano, que na prática diziam respeito às intenções e decisões dos responsáveis iranianos sobre um eventual programa de armas nucleares no período anterior à negociação, motivam novo impasse entre os negociadores. No mês anterior ao acordo, Teerão continua a descartar qualquer interação nesse sentido com a AIEA, agência que em 2011 alertava para “atividades nucleares não declaradas” que envolviam um programa nuclear concreto, desenhado pelo regime desde 2003⁹³. O impasse foi resolvido diretamente com a AIEA, com o diretor-geral Yukiya Amano a deslocar-se a Teerão no início de julho de 2015 para firmar um acordo com o regime. Ainda que a decorrer em paralelo, este processo poderia ter comprometido toda a negociação, em caso de não cooperação por parte do Irão.⁹⁴ Já depois de assinado o acordo, a AIEA anunciava a 15 de agosto que o Irão tinha cumprido a primeira meta para o fornecimento de documentos e para a resposta às perguntas colocadas pelos técnicos da

⁹² The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Relations (disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/iran-nuclear-deal-definitive-guide>, consultado a 1 de outubro)

⁹³ The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide, Harvard Kennedy School, Belfer Center for Science and International Relations (disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/iran-nuclear-deal-definitive-guide>, consultado a 1 de outubro)

⁹⁴ Arms Control Association: IAEA Investigations of Iran’s Nuclear Activities (disponível em <https://www.armscontrol.org/factsheets/iaea-investigations-irans-nuclear-activities>, consultado a 2 de outubro de 2018)

agência. O processo só ficou concluído a 2 de dezembro de 2015, pouco mais de um mês antes do dia de implementação do acordo – 16 de janeiro de 2016 -, quando o relatório da AIEA concluía não terem sido encontradas “indicações credíveis” sobre o uso do programa civil iraniano para fins militares.

Com todas as questões e impasses resolvidos, o acordo é finalmente anunciado a 14 de julho de 2015, em Viena. Javad Zarif, ministro iraniano dos Negócios Estrangeiros, classificou o momento como “histórico”. “Chegámos a um acordo que não é perfeito para ninguém, mas que é o melhor que conseguimos alcançar. Hoje poderia ter sido o fim da esperança, mas estamos agora a começar um novo capítulo de esperança”, disse o responsável pela diplomacia iraniana. Ao seu lado, a representante europeia para a diplomacia, Federica Mogherini, salientava que o acordo “inicia um novo capítulo nas relações internacionais”, ao mostrar o papel da diplomacia na resolução de tensões e conflitos entre os países⁹⁵.

⁹⁵ “Iran Nuclear Deal Reached in Vienna”, The Guardian (disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-deal-expected-to-be-announced-in-vienna>, consultado a 2 de outubro de 2018)

CONCLUSÃO

“Hoje, começa um novo capítulo na relação do Irão com o mundo.”

A frase é de Hassan Rouhani, Presidente iraniano, no discurso perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, a 28 de setembro de 2015. Dois meses antes, várias potências internacionais tinham assinado um acordo histórico, ao fim de quase 13 anos de avanços e recuos, de sanções, de tentativas frustradas e de ameaças de parte a parte. Como foi analisado nas últimas páginas, um contexto muito específico ditou o entendimento multilateral com um Estado relativamente isolado ao nível diplomático, numa plataforma de entendimento produzida pelos regimes e organizações internacionais. Esse mesmo acordo foi a solução encontrada pelos intervenientes de forma a evitar a escalada de tensão sobre uma questão premente para a segurança internacional: a evolução do programa nuclear iraniano. Entre 2013 e 2015, as negociações do JCPOA reuniram o Irão, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, acompanhados pela Alemanha e pela representação da UE. O acordo de 14 de julho de 2015 não só permitiu controlar de forma temporária, mas efetiva, os avanços nucleares de Teerão, mas também evitar uma situação de conflito equivalente às que tiveram lugar no Médio Oriente nas últimas décadas, como por exemplo com a intervenção militar dos Estados Unidos no Iraque em 2003. A animosidade entre Washington e Teerão não ajudou à partida, tendo em conta que no passado recente não havia quaisquer pontos de contacto. Sem representações diplomáticas desde os marcantes eventos da Revolução Iraniana de 1979, foi alcançado este acordo que conseguiu sentar à mesma mesa os representantes dos dois países, tão profundamente marcados por um histórico de oposição feroz e demonização mútua.

Esta dissertação procurou compreender quais foram os fatores que levaram à assinatura do acordo em 2015, entre as várias tentativas registadas desde 2002. Ao longo dos vários capítulos, tentou-se compreender o histórico de relações entre países, a relevância dos atores e as circunstanciais nacionais, regionais e internacionais, ou seja, as variáveis que fizeram a diferença. Ainda que sejam necessárias a descodificação de termos e a perceção de posições assumidas pelos intervenientes, a dissertação não tinha por objetivo uma análise técnica do acordo em si, até porque essa leitura do documento já foi realizada por especialistas na área, de forma mais ou menos imparcial. A dissertação também não se debruça sobre a implementação do acordo, tanto mais que a ação na cena

internacional ainda decorre e a adoção do mesmo deverá sofrer alterações drásticas nos meses. Salienta-se, por isso, que o título faz referência às “oportunidades e desafios do modelo negocial”, e não do acordo em si ou dos seus efeitos práticos.

Considera-se que foram cumpridos os quatro objetivos propostos, designadamente (1) a identificação do papel das organizações multilaterais e regimes na elaboração do modelo e do acordo negocial, um trabalho que é iniciado logo no capítulo 1 e está presente nos distantes, uma vez que são as organizações e os regimes internacionais que servem de base ao pensamento que rege o trabalho. Na prática, o papel destas organizações e regimes foi o de legitimação do acordo e de garante das negociações. Basta assinalar o papel das Nações Unidas na aplicação das sanções multilaterais ou o papel da AIEA na verificação considerada independente e, em última análise, aceite pelo Irão, de todas as regras do TNP. Foram igualmente identificados os principais atores (2) que se destacaram no processo negocial, algo que está implícito no capítulo II e se torna evidente nos capítulos III e IV. Como é referido pelos diplomatas envolvidos nas negociações, o processo não poderia ter decorrido sem os restantes atores, incluindo os multilaterais, mas foi a negociação entre EUA e Irão que desbloqueou impasses. Por sua vez, (3) a identificação dos fatores de política interna e externa que influenciaram o JCPOA surgem com destaque no capítulo 4, sendo que só são possíveis de compreender na sequência do contexto histórico delineado no capítulo II: neles, as guerras e constrangimentos internacionais são enumerados em conjunto com os fatores de ordem interna. Finalmente, responde-se ao derradeiro objetivo da dissertação – (4) perceber se existe potencial de replicação do acordo noutros casos de proliferação nuclear– algo que só pode ser concretizado explicitamente nas conclusões, após a análise que resultou de todos os capítulos. Entende-se que o acordo estudado não terá replicação possível em situações similares de impasses ligados à proliferação nuclear noutras zonas do globo. A justificação para esta premissa advém do principal argumento da dissertação: apesar dos vários acontecimentos externos relevantes, foram os fatores internos – próprios dos sistemas iraniano e norte-americano – que foram decisivos à assinatura do acordo.

A resposta à pergunta “*Que fatores influenciaram o modelo de negociação do acordo de 2015 sobre o programa nuclear do Irão?*” necessita, neste sentido, da recuperação de um termo abordado no capítulo III: o da política a dois níveis (externo e interno). É por isso que um capítulo da dissertação se dedica à interação entre os dois principais atores, que perante os seus respetivos constrangimentos internacionais e domésticos, fizeram a

escolha racional de iniciar conversações com o outro lado, ainda que para isso tenham recorrido às estruturas internacionais e aos canais diplomáticos. Na bibliografia consultada surge por diversas vezes a comparação entre o canal diplomático de Omã – através do qual os Estados Unidos e o Irão iniciaram conversações secretas com a ajuda do sultanato – e o canal diplomático propiciado pelo Vaticano para a assinatura, em 2014, de um pacto entre dois países também sem relações diplomáticas há várias décadas: Estados Unidos e Cuba. De facto, é possível estabelecer algumas comparações de princípio, mas a natureza dos dois acordos separa completamente as duas realidades. No caso iraniano, estava em jogo uma questão de segurança coletiva, que foi tratada de forma multilateral no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mediante a uma interpretação de transgressão das regras do TNP, o órgão executivo da ONU discutiu o tema após sugestão da AIEA e aplicou sanções económicas de cariz multilateral, para além das medidas paralelas que foram tomadas ao longo do processo.

Este acordo assume características únicas pelo modelo que o negociou e sem o qual os resultados obtidos não teriam sido possíveis. Começou por ser uma iniciativa europeia (Alemanha, França e Reino Unido), mas alargou-se aos vários países do Conselho de Segurança, passando a incluir Estados Unidos, Rússia e China com o decorrer do processo. O entendimento não poderia ter acontecido sem este enquadramento multilateral de consenso entre as principais potências envolvidas, ou recorde-se o que aconteceu em 2010 quando Irão, Brasil e Turquia ensaiaram um modelo de acordo alternativo ao P5+1, contra a vontade norte-americana. Compreende-se, por isso, que apesar de todos os benefícios do modelo multilateral que alcançou o acordo final, este só foi possível numa base de entendimento entre Teerão e Washington que depois de alcançado, possibilitou então o regresso à arena global das negociações. Chegados a esse ponto comum de partida, foi decisiva a intervenção dos restantes atores para efeitos de legitimação: seria inconcebível para o Irão aceitar que o supervisionamento internacional do programa civil nuclear fosse feito por cientistas norte-americanos, segundo as regras norte-americanas, assim como seria impensável para os norte-americanos negociar bilateralmente com um país antagónico e confiar na boa-fé do mesmo, dando azo a uma eventual repetição do que se passou com a Coreia do Norte nos primeiros anos do século XXI, quando o regime de Pyongyang abandonou de forma unilateral o TNP e desenvolveu a sua capacidade de armamento nuclear.

É importante salientar que quando todos os indicadores faziam prever uma nova escalada militar no Médio Oriente – 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 respectivas diferenças noutros campos para chegar a 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. O acordo é em si uma prova do institucionalismo liberal em substituição 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 jogo onde todos ganham, o Irão e o P5+1 conseguiram alcançar uma resolução que poderia ter dado início à integração daquele Estado pária no sistema global, tal como antecipara Rouhani

No entanto, os mesmos motivos que levaram à assinatura do acordo sob a firme sustentação do multilateralismo – ou seja, a conjugação de fatores de política doméstica dos dois principais atores - são igualmente os que trouxeram dificuldades na sua implementação e, na opinião da orientanda, à sua completa desagregação num futuro bastante próximo. Como futura linha de investigação dentro desta temática, a presente dissertação deixa como sugestão a premissa de que os fatores de política doméstica e as decisões de cariz interno que levaram ao acordo de 2015 são também os fatores que levaram ao desmoronamento do mesmo. O acordo concentrou-se somente na resolução da questão nuclear, deixando de fora outras temáticas - o Irão continua a ter influência nos conflitos do Médio Oriente e os Estados Unidos continuavam, mesmo depois do acordo, a sancionar Teerão por questões extra-nucleares -, os opositores internos e externos de ambos os países poderão pressionar as lideranças políticas no sentido de violar o acordo. Sugere-se, nesse sentido, que a decisão anunciada por Donald Trump em maio de 2018 no sentido de retirar os Estados Unidos do acordo nuclear, surge como uma resposta ao eleitorado mais conservador, que não reconhecia no JCPOA um instrumento

efetivo de controlo da capacidade nuclear iraniana. Agora, apesar dos esforços dos restantes negociadores que continuaram fiéis ao entendimento, o Governo iraniano deverá ser incapaz de garantir a margem de manobra necessária a nível interno para justificar a permanência do país num acordo que já não oferece as mesmas garantias económicas que haviam sido afiançadas pelo levantamento das sanções económicas. No presente contexto político de características excecionais, em que a decisão unilateral da nova Administração norte-americana foi olhada de forma crítica a nível global como mais uma decisão no novo padrão de abandono de vários acordos multilaterais, o Irão foi capaz de capitalizar, não só a nível externo mas também a nível interno, a posição de contraste com os homólogos norte-americanos, mantendo-se nos termos de um acordo que continua a ser defendido pela Europa e pelos restantes negociadores e ficando do lado certo da história.

Mas a situação alterou-se no decorrer do ano de 2019, quando os constrangimentos económicos – precisamente os mesmos que levaram o Irão a decidir abrir a porta às negociações – se tornaram elevados ao ponto de o país já não retirar benefícios do acordo. A saída dos EUA representou um forte golpe sobre a legitimidade do acordo, mas sobretudo de um Governo que se dispôs a seguir a negociar com o eterno inimigo e que agora se encontra vulnerável a nível interno. De recordar que, para além da saída do acordo, a Administração Trump ordenou nos últimos meses a imposição de novas sanções, incluindo um embargo mundial à compra de crude iraniano e ainda a punição de qualquer país ou empresa que procurasse manter-se fiel ao acordo ou negociar com o país.

Ainda que vários temas preocupantes escapassem à sua órbita, o entendimento assinado em 2015 com o objetivo de controlar o desenvolvimento nuclear tinha, de facto, um potencial - inédito no pós-Revolução de 1979 - de iniciar “*um novo capítulo na relação do Irão com o mundo*”, ou seja, poderia ter servido de base a uma nova relação de confiança de parte a parte. Ao abandonar o JCPOA, Donald Trump eliminou essa possibilidade: ostracizou uma potência regional imprescindível noutras mesas negociais e desferiu um duro golpe contra os políticos iranianos mais moderados, dando força aos mais radicais, num país em que o cariz revolucionário e a vertente militar continua a ser central. Com esta decisão e os eventos subsequentes, os esforços de aproximação e a via diplomática percorrida entre 2002 e 2015 poderão ter ficado permanentemente danificados, pelo menos enquanto se mantiverem as atuais lideranças.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSARI, Ali (2015), The End of the Beginning, The RUSI Journal, 160:4, pp. 24-29
- AXELROD, Robert, KEHOANE, Robert O. (1986) Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions, in OYE A., Kennet, Cooperation Under Anarchy, Princeton University Press, p. 226-254
- BATES, Robert (1998) Analytic Narratives, Princeton, New Jersey, Princeton University Press
- BAHGAT, Gawdat (2007), Proliferation of Weapons in the Middle East, University Press of Florida
- BAHGAT, Gawdat (2006), Nuclear Proliferation: The Islamic Republic of Iran, Iranian Studies, 39:3 pp.307-327
- BERGENÄS, Johan (2010), The European Union's Engagement With Iran, The Non-Proliferation Review, 17:3, pp. 491-512
- BOROUJERDI, Mehrzad (2001), The Paradoxes of Politics in Postrevolutionary Iran, in ESPOSITO, John L., (2001) Iran at the Crossroads, Palgrave, Nova Iorque pp. 13-56,
- BOWEN, Wyn Q., BREWER, Jonathan (2011), Iran's Nuclear Challenge, International Affairs 87:4, pp. 923-943
- BOWEN, Wyn Q., MORAN, Matthew, ESFANDIARY, Dina (2016), Living on the Edge: Iran and the Practice of Nuclear Hedging, Palgrave Macmillan, Londres
- BOWEN, Wyn Q., KIDD, Joanna (2004), The Iranian Nuclear Challenge, International Affairs, 80:2, pp. 257-276
- BURR, William (2009), A Brief History of U.S.- Iranian Nuclear Negotiations, Bulletin of the Atomic Scientists, 65:1, pp. 21-34

Council of European Union (2003), Fight against the proliferation of weapons of mass destruction - EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction

(disponível em:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015708%202003%20INIT>,

consultado a 14 de junho de 2018)

CHUBIN, Sharam, LITWAK, Robert S. (2003) Debating Iran's Nuclear Aspirations, *Washington Quarterly*, 26:4, pp. 99-114

CHUBIN, Sharam (1995), Does Iran Want Nuclear Weapons?, *Survival: Global Politics and Strategy*, 37:1, pp. 86-104

CAMISÃO, Isabel (2014) Funcionalismo, in *Enciclopédia das Relações Internacionais*, pp. 210-211, Edições D. Quixote, Universidade de Lisboa

DAVIES, Graeme A. M. (2011), Coercive Diplomacy Meets Diversionary Incentives: The Impact of US and Iranian Domestic Politics during the Bush and Obama Presidencies, *Foreign Policy Analysis* (2012), nº8, pp. 313 – 331

EHTESHAMI, Anoushiravan (1995), *After Khomeini: The Iranian Second Republic*, Routledge, Londres

EISENSTADT, Michael, KHALAJI, Mehdi (2011), Nuclear Fatwa: Religion and Politics in Iran's Proliferation Strategy, *Policy Focus* 115, setembro de 2011, The Washington Institute for Near East Policy, Washington

FABIUS, Laurent (2016), Inside the Iran Deal: a French Perspective, *The Washington Quarterly*, nº39:3, pp. 7-38

FAYAZMANESH, Sasan (2008), *Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment*, Routledge

FISHER, Max (2017), "How Iran Became an Undemocratic Democracy", *The New York Times* (disponível em <https://www.nytimes.com/2017/05/17/world/middleeast/iran-presidential-election-democracy.html>, consultado a 21 de agosto de 2018)

FITZPATRICK, Mark (2006), Assessing Iran's Nuclear Programme, *Survival*, 48:3 (pp. 5—26)

FREDERKING, Brian (2007), The US and the Security Council: Collective Security Since the Cold War, p. 23 – 24

GARCIA, Francisco Proença (2014) Dilema de Segurança, in *Enciclopédia das Relações Internacionais*, pp. 474 – 476, Edições D. Quixote

GASPAR, Carlos (2016), *O Pós-Guerra Fria*, Lisboa, Edições Tinta-da-China

GLASER, Charles L. (1997), The Security Dilemma Revisited, *World Politics*, vol. 50, número 1 pp. 171-201

GRIECO, Joseph M. (1988), Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, *International Organization*, Vol. 43, no. 3, pp. 485 – 507

GUERRERO, Javier Gil, MacMILLAN, Palgrave (2016), *The Carter Administration & the Fall of Iran's Pahlavi Dynasty. US-Iran Relations on the Brink of the 1979 Revolution*

HANSCLEVER, Andreas, MAYER, Peter e RITTBERGER, Volker (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge Studies in International Relations, n. 55

HERZ, John (1950), *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, World Politics, Cambridge University Press, pp. 157-180

HUNTINGTON, Samuel P. (1999), “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs* (disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>, consultado a 21 de agosto de 2018)

HURST, Steven (2016), The Iranian Nuclear Negotiations as a Two-Level Game: The Importance of Domestic Politics, *Diplomacy & Statecraft*, 27:3, pp. 545-567

IISS Strategic Comments (2004), Iran's Nuclear Programme. Suspended Animation, 10:9, pp. 1-2

JERVIS, Robert (1978), Cooperation Under the Security Dilemma, World Politics, vol. 30, número 2, pp. 167–214

JUERGENSMEYER, Mark, ROOF, Wade Clark (2011), Encyclopedia of Global Religion, “Wahhabis”, SAGE Publications

KAUSSLER, Bernd (2008), European Constructive Engagement with Iran (2000-2004): An Exercise in Conditional Human Rights Policy, Routledge, Iranian Studies, 41:3, pp. 269-295

KERRY, John (2018), Every Day is Extra, Simon & Schuster [versão Ebook]

KEOHANE, Robert O., MARTIN, Lisa M, (1995) The Promise of Institutional Theory, Vol. 20, No.1, pp. 39-51

KHALAJI, Mehdi (2015). Great Expectations: Iran After the Deal, The Washington Quarterly, 38:3, pp. 61-77

KIBAROGLU, Mustafa (2007), Iran’s Nuclear Ambitions from a Historical Perspective and the Attitude of the West, Middle Eastern Studies, Routledge, 43:2, pp. 223-245

KINZER, Stephen (2003), All the Shah’s Men: An American Coup and the Roots of Middle East Terror, John Wiley & Sons, New Jersey

KNOPF, W. Jeffrey (1993), Beyond Two Level Games: Domestic-International Interaction in the Intermediate-Range Nuclear Forces Negotiations, International Organization, 47:4, pp. 601-603

KRASNER, Stephen D. (1982), Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, 36:2, Massachusetts Institute of Technology

KRAUTHAMMER, Charles, (1990) The Unipolar Moment, Foreign Affairs 70:1, pp. 23-33 (disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolarmoment>, consultado a 21 de agosto de 2018)

KUPCHAN, Charles A., KUPCHAN, Clifford A. (1995) The Promise of Collective Security, International Security, The MIT Press, 20:1, pp. 52-61

MALONEY, Suzanne (2008), How the Iraq War Has Empowered Iran, Brookings Institution [disponível em <https://www.brookings.edu/opinions/how-the-iraq-war-has-empowered-iran/> consultado a 16 de julho de 2018)

MARQUES DOS SANTOS, Victor (2014) Neorrealismo, in Enciclopédia das Relações Internacionais, Edições D. Quixote, pp. 331–334

MARTIN, Lisa (1992) Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions, Princeton University Press

MARTIN, Lisa L, SIMMONS, Beth A. (2013) International Organizations and Institutions, in Handbook of International Relations, SAGE, pp. 326 – 351

MEARSHIMER, John (1994), The False Promise of International Institutions, in International Security, 19:3 pp. 5-49

MEUNIER, Sophie, BURGOON, Brian, JACOBY, Wade (2014) The Politics of Hosting Chinese Investment in Europe – an introduction, Springer-Verlag, Berlim, 12:1-2, pp. 109-126

MEHTA, Rupal N., WHITLARK, Rachel Elizabeth (2016) Unpacking the Iranian Nuclear Deal: Nuclear Latency and U.S. Foreign Policy, The Washington Quarterly, 39:4, pp. 46-61

MIGLIETTA, John P. (2002), American Alliance Policy in the Middle East, 1945-1992: Iran, Israel and Saudi Arabia, Lexington Books

MILANI, Mohsen M. (2001), Reform and Resistance in the Islamic Republic of Iran, in ESPOSITO, John L., RAMAZANI, R. K. (2001), Iran at the Crossroads, Palgrave, Nova Iorque, pp. 29-56

MOUSAVIAN, Seyed Hossein (2012), The Iranian Nuclear Crisis: A Memoir, Carnegie Endowment for International Peace, Washington

NEPHEW, Richard (2018) The Art of Sanctions: A View From the Field, Columbia University Press, Nova Iorque [versão Ebook]

PAPE, Robert (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work, *International Security*, 22:2, pp. 90–136

PARSI, Trita (2007), *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran and the United States*, Yale University Press, Estados Unidos

PARSI, Trita (2013), *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*, Yale University Press, Estados Unidos

PARSI, Trita (2017), *Losing an Enemy: Obama, Iran and the Triumph of Diplomacy*, Yale University Press, Estados Unidos

PERTHES, Volker (2010), Ambition and Fear: Iran's Foreign Policy and Nuclear Programme, *Survival*, 52:3, pp. 95-114

POLLACK, Kenneth M. (2004), *The Persian Puzzle: The Conflict Between Iran and America*, Random House, Nova Iorque

RAMAZANI, R. K. (2001), Reflections on Iran's Foreign Policy: Defining the National Interests, in ESPOSITO, John L., (2001) *Iran at the Crossroads*, Palgrave, Nova Iorque, pp. 211-237

ROCHA, António Jorge Ramalho, PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu (2014), Iran Talks: Das Palavras aos Atos. A Declaração de Teerã e o Plano de Ação Conjunto de Genebra em Perspetiva, *Contexto Internacional*, 36:2, julho/dezembro, pp. 655-668

SAUER, Tom (2015), The EU as a Coercive Diplomatic actor? The EU-3 initiative towards Iran, in JOACHIM, Koops, GJOVALIN, Macaj, *The European Union as a Diplomatic Actor*, Palgrave Macmillan, pp. 103-119

SHIRVANI, Tara, VUKOVIC, Sinisa (2015) After the Iran Nuclear Deal: Europe's Pain and Gain, *The Washington Quarterly*, 38:3, pp. 79-92

SHERMAN, Wendy R. (2018), *Not For the Faint of Heart: Lessons in Courage, Power & Persistence*, PublicAffairs, Nova Iorque [versão Ebook]

SNIDAL, Duncan, (2013), Rational Choice and International Relations, in CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas e SIMMONS, Beth A., Handbook of International Relations, SAGE, Londres pp. 85–111

SNIDAL, Duncan (1985) The Game Theory of International Politics, World Politics 38:1, Cambridge University Press, pp. 25-57

SOLINGEN, Etel (2007), Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and The Middle East, Princeton Studies in International History and Politics, Princeton University Press

TAROCK, Adam (2006), Iran's Nuclear Programme and the West, Third World Quarterly, 27:4, pp. 645-664

TERTRAIS, Bruno (2015), Iran: An Experiment in Strategic Risk-Taking, Survival: Global Politics and Strategy, 57:5, pp. 67-73

TAROCK, Adam (2016), The Iran Nuclear Deal: Winning a Little, Losing a Lot, Third World Quarterly, 37:8, pp.1408-1424

VAKIL, Sanam (2006), Iran: Balacing East Against West, Washington Quarterly, 29:4, pp. 51-65

WALTZ, Kenneth N. (1993), The Emerging Structure of International Politics, International Security, 18:2, pp. 44-79

WALTZ, Kenneth N. (2012), Why Iran Should Get the Bomb, Foreign Affairs, julho/agosto

WILSON, Gary (2014), United Nations and Collective Security, Routledge Research in International Law, New York, Routledge

WOHLFORTH, William (1999), The Stability of a Unipolar World, International Securiry, 24, pp. 5-41