

---

## O DOSSIÊ NUCLEAR IRANIANO E O *JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION*: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho\* e Victor Hugo Toniolo Silva\*\*

---

### RESUMO

O artigo apresenta o processo que levou à adoção do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), percorrendo os antecedentes históricos do programa nuclear iraniano, a escalada de tensões em torno desse dossiê e as negociações multilaterais e etapas que levaram à celebração do JCPOA, como a Declaração de Teerã, o *Joint Statement on a Framework for Cooperation* e o *Joint Plan of Action*. O texto dedica-se a relatar os desafios do processo de implementação do acordo ao longo dos governos de Barack Obama e Donald Trump e apresenta possíveis perspectivas quanto à sua manutenção.

*Palavras-chave:* Irã; programa nuclear; Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)

### INTRODUÇÃO

A questão nuclear iraniana tem sido, nos últimos anos, um dos temas mais sensíveis da agenda internacional. Desde que o Irã decidiu retomar seu programa, após a Revolução Islâmica, o tema tem suscitado apreensão, tanto em nível regional quanto mundial. A partir de 2002, em especial, houve escalada de tensões em torno do dossiê persa, nessa área específica.

---

\* Diplomata de carreira, chefe da Divisão da Ásia Central e Meridional. Serviu nas embaixadas do Brasil em Berlim e em Amã, bem como na delegação permanente do Brasil junto à Organização de Aviação Civil Internacional (OACI).

\*\* Diplomata de carreira, subchefe da Divisão da Ásia Central e Meridional. É mestre em Resolução de Conflitos e Mediação.

O governo de Barack Obama, ao adotar nova estratégia quanto à questão, intitulada “abordagem dos dois trilhos”, impulsionou o tratamento multilateral do tema, embora temperado, por outro lado, pela imposição de renovadas sanções contra o Irã.

Após diversas etapas negociadoras, marcadas por avanços e retrocessos, texto-base sobre o assunto foi elaborado. Em 14 de julho de 2015, o Irã e o P5+1 (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, mais a Alemanha) firmaram o chamado *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), instrumento que equacionou, em princípio, a questão nuclear iraniana. A implementação do plano tem sido bem-sucedida até o presente, ainda que diversos obstáculos tenham surgido ao longo dessa caminhada.

A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos criou novos desafios e abriu espaço para incertezas quanto à continuidade da implementação do JCPOA. O acordo é visto, de todo modo e por boa parte da comunidade internacional, como um importante avanço diplomático na esfera multilateral.

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO PROGRAMA NUCLEAR IRANIANO**

A aproximação entre o Irã e o Ocidente, durante o reinado do xá Mohammad Reza Pahlavi, permitiu que temas militares e estratégicos fossem incluídos na agenda das relações entre Teerã e Washington. O governo do xá desejava transformar seu país em uma potência regional, por intermédio, inclusive, da aquisição de armamentos. O Irã teria vislumbrado, nesse contexto, duas justificativas para iniciar um projeto nuclear. Primeiro, a diversificação de sua matriz energética, de maneira inovadora. Segundo, razão extraoficial, a necessidade, ao menos potencial, de obter armas nucleares, por meio de capacitação científica e tecnológica.

Em março de 1957, o Irã começou a desenvolver seu programa nuclear, com o patrocínio dos Estados Unidos, com quem firmou acordo de cooperação e pesquisa para uso pacífico de energia atômica. Em 1967, foi criado o Centro de Pesquisa Nuclear de Teerã e firmou-se novo acordo entre o Irã, os Estados Unidos e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), o qual garantiu o suprimento de um reator de cinco megawatts aos iranianos. Ao longo da década seguinte, os norte-

-americanos abasteceram os iranianos com combustível nuclear e com os equipamentos necessários para que as pesquisas avançassem. Em 1968, o Irã assinou o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), colocando seu programa ao abrigo do regime internacional de não proliferação. Nos anos setenta, o xá, satisfeito com o andamento do projeto, investiu pesadamente na aquisição de tecnologias, insumos e treinamento de pessoal, na área nuclear.

Em 1974, entretanto, a Índia testou seu primeiro artefato nuclear, o que suscitou dúvidas junto à comunidade internacional, que, por analogia, passou a questionar-se sobre os propósitos do programa iraniano. A partir de 1976, o Congresso norte-americano passou a monitorar com maior atenção as atividades do Irã nesse campo.

Em que pese essa situação, Washington e Teerã firmaram, em 1978, ambicioso acordo, para fornecimento de oito reatores nucleares, venda de combustível e transferência de tecnologia.

A Revolução Islâmica alterou profundamente o curso do referido processo, dada a deterioração das relações com os Estados Unidos. O aiatolá Ruhollah Khomeini, considerava, ademais, que a tecnologia atômica “não era compatível com os princípios do Islã”, tendo ordenado a interrupção do programa nuclear. Polk (2009, p. 187) apresenta uma reflexão pertinente acerca dessa situação:

*It is perhaps the supreme irony of Iranian-American relations that had the Shah survived another few years, the Islamic Republic would have inherited the nuclear weapons for which we today find their possible quest so frightening.*

Em 1989, o aiatolá Ali Khamenei assumiu o cargo de líder supremo do Irã, adotando postura favorável ao uso de energia nuclear e aos investimentos em tecnologia militar. Poucos anos depois, durante a Guerra do Golfo, descobriram-se artefatos nucleares clandestinos no vizinho Iraque, o que reforçou a percepção iraniana da necessidade de retomar seu programa nuclear. Assim, em 1992, o Irã firmou acordo com a Rússia, a fim de concluir a construção do reator de Bushehr, cuja edificação havia sido interrompida por Khomeini.

Os rumores acerca do programa nuclear do Irã começaram a tomar corpo. Afirmava-se que o país estava secretamente produzindo armas

nucleares. Ravison (2015, p. 8) faz referência a especulações de que Paquistão, Rússia e China estavam prestando, clandestinamente, assistência aos cientistas iranianos, em áreas importantes do ciclo de combustível nuclear, bem como na construção de um reator em Arak.

Em 1995, no contexto dos fortes rumores acerca do programa nuclear iraniano, o governo de Bill Clinton impôs duras sanções unilaterais ao Irã. Todo o comércio e investimento entre os dois países foram interrompidos e as relações bancárias suspensas, além de outras restrições financeiras, vinculadas ao Banco Central do Irã e à Guarda Revolucionária.

A imposição de sanções, contudo, não era novidade para o Irã. No contexto da invasão da embaixada americana em Teerã, em 1979, os Estados Unidos impuseram as primeiras sanções unilaterais. Com o início das atividades do Hezbollah, no alvorecer da década de 1980, as sanções recrudesceram e o Irã foi incluído na lista dos países patrocinadores do terrorismo. A longa lista de sanções impostas à época tinha como alvo, sobretudo, investimentos em exploração de petróleo, gás e petroquímicos, bem como a exportação de petróleo.

As sanções impostas ao Irã infligiram grandes danos à economia do país e dificuldades à sua população. O desemprego aumentou e a inflação acelerou-se, causando desconforto interno e suscitando questionamentos quanto à condução do programa nuclear, por parte das elites moderadas. As sanções de 1995 foram continuamente renovadas, ao longo de sucessivos governos norte-americanos.

### **POSSÍVEIS RAZÕES DE UM PROGRAMA NUCLEAR MILITAR IRANIANO**

Queria realmente o Irã obter armas nucleares para defender seu território ou expandi-lo? É certo que o país, em seu passado histórico, perdeu porções de terra consideráveis para potências estrangeiras, mas nada indica que tenha pretensões de ampliar seu território, pois o expansionismo aparentemente não faz parte da visão de mundo iraniana, na atualidade. Representantes do regime islâmico, porém, com base em eventos passados, consideram que o Ocidente – e especialmente os Estados Unidos – seriam uma ameaça para a sobrevivência do país. Segundo Polk (2009), os clérigos xiitas compartilham a visão de que, no

sistema internacional contemporâneo, somente um país que tenha armas nucleares estará realmente seguro. Esse autor afirma que:

No state will attack a country that can retaliate by inflicting “unacceptable” damage on the attacker. North Korea, which did have a bomb, was not attacked but was offered an aid program. The history of the nuclear age shows that once a country gets the bomb, it is quickly accepted by the other nuclear powers as a “member of the club”. India provides recent proof of this: Although it secretly acquired the weapon and did not join the Nuclear Non-Proliferation Treaty (as Iran did), the Bush administration said, in effect, “We will make an exception – as we have done for Israel, which also has not joined the Nuclear Non-Proliferation Treaty – and share with you our nuclear technology (POLK, 2009, p. 199).

Quando o Iraque foi invadido, em 2003, teria ficado claro para Teerã que, por mais bem armado que fosse Saddam Hussein, a intervenção foi facilitada pelo fato de aquele país não possuir armas nucleares. Bagdá estava desprovida desse poderoso elemento de dissuasão, na visão iraniana. Desse modo, os estrategistas iranianos concluíram que, se o Irã fosse o próximo alvo de intervenção armada estrangeira, somente uma arma nuclear poderia assegurar a soberania do país.

Um programa nuclear com fins bélicos, porém, é um investimento tão substancial que demanda recursos financeiros, industriais, e intelectuais de ordem elevada. Sua justificativa não pode, por conseguinte, ser algo trivial. Polk (2009) considera que o pano de fundo de um programa nuclear seria, via de regra, a busca pela “sobrevivência da nação”. Segundo aquele autor, assim teria sido com a União Soviética (URSS), diante da ameaça americana; com a China, diante do perigo soviético; com a Índia e o Paquistão; e, também, com Israel, frente às hostilidades dos países árabes. Altas autoridades iranianas teriam declarado, nessa linha, que: “se o Irã se tornar atômico, ninguém mais se aventurará a desafiá-lo, porque o preço a pagar seria alto demais”.

### **A ESCALADA DE TENSÃO EM TORNO DO DOSSIÊ NUCLEAR IRANIANO**

Em 2002, os rumores acerca do programa nuclear do Irã tornaram-se denúncias, quando um grupo de resistência iraniano, vivendo no exílio, revelou a existência de instalações nucleares não declaradas à AIEA, bem como divulgou uma extensa lista de indivíduos e de companhias vinculados ao programa. Tornou-se público que o Irã estava progredindo na construção do aparato necessário para produzir urânio enriquecido, que poderia tanto abastecer reatores quanto armamentos nucleares. Descobriu-se, também, a existência de instalações aptas a produzir *yellow cake* (urânio livre de impurezas), bem como água pesada. Além disso, ficou claro que as obras do reator de Bushehr avançavam em ritmo acelerado.

Em 2005, Mahmoud Ahmadinejad assumiu a presidência do Irã e adotou uma postura mais radical quanto ao programa nuclear. Na Assembleia Geral da ONU, em setembro daquele ano, Ahmadinejad suscitou polêmica em torno do assunto, como narram Carranca e Camargos:

Durante a coletiva de imprensa, na sala de conferência lotada de jornalistas do mundo todo, Ahmadinejad defendeu o enriquecimento de urânio para fins pacíficos. “Eles (potências ocidentais) não estão preocupados com a bomba. O que querem é impedir o desenvolvimento do Irã”, declarou. (...) Sob a ótica dos iranianos, se Israel, Índia e Paquistão eram apoiados pelo Ocidente, inclusive mediante o fluxo de milhões de dólares do tesouro americano para seus cofres, por que não o Irã? (CARRANCA E CAMARGOS, 2010, p. 98).

Naquele mesmo ano, a AIEA passou a questionar o Irã acerca da importação de materiais sensíveis e a solicitar detalhamentos acerca de suas instalações nucleares. O país passou a obstar as inspeções daquela entidade, e, então, suspendeu o Protocolo Adicional do TNP, assinado em 2003. Na sequência, o aiatolá Ali Khamenei lançou uma fatwa, decreto religioso, que declarava dubiamente serem os armamentos nucleares “contra a lei islâmica”.

O governo Bush, diante desse cenário duvidoso, atuou intensamente contra o Irã, em âmbito multilateral. Primeiro, fez com que a AIEA estabelecesse um programa regular de inspeções das instalações nucleares iranianas. Segundo, conseguiu com que o CSNU, em dezembro de 2006, aprovasse sanções contra o Irã, as quais se somaram àquelas já impostas pelos Estados Unidos e União Europeia. Essa primeira rodada de sanções da ONU proibiu o Irã de comercializar qualquer equipamento ou tecnologia vinculada a seu programa nuclear, além de estabelecer uma lista de empresas e pessoas que tiveram seus ativos congelados. A política de Bush era o *zero-enrichment*, ou seja, não permitir que o Irã enriquecesse urânio, nem mesmo para fins pacíficos. Em março de 2007, o CSNU aprovou, por unanimidade, a segunda rodada de sanções. A lista de ativos congelados foi ampliada.

Por outro lado, inspeção após inspeção, a AIEA deixou de constatar qualquer atividade que pudesse indicar de maneira incontestada que o Irã estaria efetivamente produzindo armas nucleares. Tudo fazia crer, até então, que seu programa estivesse voltado somente para fins pacíficos, embora a pressão internacional, capitaneada pelos Estados Unidos, se mantivesse.

Curiosamente, um grupo de agências de inteligência norte-americanas publicou relatório no qual declarava que:

(...) Iran had halted its nuclear weapons program four years before: “we judge with high confidence,” the National Intelligence Estimate continued, “that in fall 2003, Tehran halted its nuclear weapons program. (...) We judge with high confidence that Iran will not be technically capable of producing and reprocessing enough plutonium for a weapon before about 2015 (POLK, 2009, p. 199).

Os impasses, porém, se mantinham e a tensão aumentava. Uma terceira rodada de sanções foi lançada, restringindo importações de tecnologia dual (aquelas passíveis de uso pacífico ou militar). Exigia-se, ademais, que os membros da ONU revisassem suas exportações para o Irã, a fim de evitar transferências tecnológicas indevidas e que pudessem ensejar uso híbrido.

A proximidade das eleições norte-americanas, todavia, passou a paulatinamente modificar o cenário interno nos EUA, com repercussões

para a questão nuclear iraniana. Cinco ex-secretários de Estado – Madeleine Albright, Colin Powell, Warren Christopher, Henry Kissinger e James Baker – publicaram artigo conjunto no qual exortavam os Estados Unidos a estabelecerem “diálogo com o Irã”.

### OBAMA E A “ABORDAGEM DOS DOIS TRILHOS”

“To the Muslim world, we seek a new way forward, based on mutual interest and mutual respect” (PARSI, 2012, p. 9). Essas palavras do discurso de posse de Barack Obama expressaram a expectativa de surgimento de um novo ambiente para o tratamento da questão nuclear iraniana. Parsi (2012) narra que, já no período final da campanha, representantes de Obama encontraram-se com altos representantes do governo iraniano, na Haia, a fim de identificar pontos em comum e desafios que poderiam ser resolvidos de forma pacífica.

O novo tom adotado pelo governo Obama suscitou esperança nos europeus, que, no âmbito do P5+1 (EUA, Reino Unido, França, China, Rússia e Alemanha), buscavam estabelecer negociações com o Irã. Parsi (2012) menciona que os diplomatas europeus consideravam aquela uma oportunidade “importante demais para ser perdida”. Entendiam que os objetivos de não proliferação poderiam ser mais bem alcançados com um governo norte-americano mais flexível e que estivesse disposto a dialogar com os iranianos. Acreditavam, enfim, que a política do *zero-enrichment*, além de injusta, havia se revelado improdutiva.

A primeira medida da equipe norte-americana, após as eleições, foi proceder à revisão da política para o Irã. O resultado desse trabalho foi a elaboração de uma estratégia híbrida, denominada “abordagem dos dois trilhos”. No primeiro trilho, o diplomático, seria oferecida a via da negociação ao Irã, a fim de aliviar as sanções e permitir que o país mantivesse seu programa de enriquecimento de urânio, mediante inspeções da AIEA. No segundo trilho, o da pressão, os Estados Unidos iriam buscar recrudescer as sanções contra o Irã no CSNU. A intenção era deixar claro para a República Islâmica do Irã que ou aceitavam negociar, ou haveria novas sanções. Era uma estratégia *win-win* dos EUA: se os iranianos aceitassem, surgiriam oportunidades de resolver o conflito; se recusassem, a comunidade internacional aprovaria o esforço americano de retaliação no Conselho de Segurança.



Parsi (2012, p. 58) afirma que “the most important part of the review, however, was not what it stipulated but rather what it kept ambiguous, unstated, or undecided”. Oficialmente, não se reconhecia que a duplicidade da proposta poderia tornar as negociações mais difíceis e arriscadas, mas, nas instâncias decisórias americanas, havia receio de que essa ambiguidade, combinada com o ambiente de desconfiança, pudesse fazer com que ambos os lados desistissem de iniciar o processo de resolução do conflito. Zbigniew Brzezinski (2010), conselheiro de segurança nacional de Obama durante a campanha, fez críticas à “abordagem dos dois trilhos”:

It seems to me that we run the risk of (...) wanting to have our cake and eating it too at the same time, of engaging in polemics and diatribes with the Iranians while at the same time engaging seemingly in a negotiating process. (...) The first is not conducive to the second (BRZEZINSKI, 2010 apud PARSI, 2012, p. 61).

O Irã, por sua vez, enviou uma carta para a AIEA, na qual solicitava autorização para comprar combustível nuclear para o reator de pesquisas de Teerã, cuja operação teria como finalidade produzir isótopos medicinais. O governo Obama elaborou uma proposta de troca: o Irã enviaria 1.200 quilos de urânio levemente enriquecido (cuja sigla, em inglês, é LEU) para um país supridor, que o reprocessaria e produziria pastilhas de urânio enriquecido a 19,75%. A troca seria mais vantajosa que uma compra direta, pois poderia criar um ambiente propício a negociações mais abrangentes acerca do programa nuclear iraniano, e, ademais, seria um reconhecimento implícito do direito do Irã às atividades nucleares com fins pacíficos.

O então diretor-geral da AIEA, Mohammad El-Baradei, reconheceu imediatamente os benefícios da proposta, e contatou o P5+1 e o Irã a fim de iniciar negociações. Alguns meses depois, as partes concordaram em se encontrar em Genebra. Seria o primeiro encontro oficial entre a diplomacia americana e a iraniana e era considerada, por si só, uma vitória para ambos os países. As reuniões iniciaram-se em uma atmosfera surpreendentemente positiva e construtiva, a ponto de permitir que os americanos pedissem aos iranianos para realizar um encontro somente entre as duas partes. Os iranianos assentiram, e após a reunião privada, aceitaram os termos da proposta de troca.

Apesar do sucesso da negociação em Genebra, os americanos continuavam a avançar no trilho das sanções, ainda que alguns senadores manifestassem restrições quanto ao agravamento das consequências humanitárias que uma nova rodada poderia causar.

A continuação das negociações, em Viena, não obteve resultado positivo. Os iranianos questionaram não somente vários aspectos técnicos, mas o princípio da troca em si mesmo, que consideravam injusto. O Irã entendia ser seu direito adquirir combustível para o reator de pesquisas de Teerã. Os americanos, por sua vez, argumentaram que a troca era o elemento essencial de *trust building*. Consequentemente, as negociações foram abandonadas.

Os americanos intensificaram a busca de apoio a uma nova rodada de sanções multilaterais, concentrando seus esforços nesse trilho. Na Casa Branca e no Congresso, porém, muitos consideravam que o trilho da diplomacia estava sendo abandonado muito cedo. Mais ainda, como afirmou um diplomata americano citado por Parsi (2012, p. 152), “a train can’t run on two tracks”.

### **A DECLARAÇÃO DE TEERÃ E A IMPOSIÇÃO DE NOVAS SANÇÕES**

Em 2009, por ocasião da Cúpula Presidencial do G8, em L’Aquila, na Itália, Barack Obama solicitou um encontro com o então presidente Lula da Silva a fim de dialogar a respeito do Irã. O presidente americano relatou que sua tentativa de descongelar as relações entre Washington e Teerã não tinha obtido sucesso. Obama teria afirmado, na ocasião: “Precisamos de amigos que possam conversar com países que se recusam a falar conosco”. Nos meses que se seguiram, diversas autoridades americanas visitaram Brasília, a fim de tentar facilitar o estabelecimento do tom, do propósito e do sistema de comunicação a ser adotado em relação à questão em apreço.

Estava prevista, naquele período, uma visita de Ahmadinejad a Brasília. Os líderes do P5+1, apesar da decepção com o insucesso da negociação em Viena, expressaram expectativa positiva em relação ao papel que, nesse contexto, o Brasil poderia desempenhar. Às vésperas da chegada de Ahmadinejad ao Brasil, Obama dirigiu-se a Lula por meio de uma carta, na qual tratou da questão iraniana. Amorim (2015, p. 39) menciona, a propósito: “Afirmado que o encontro com Ahmadinejad dar-se-ia em momento crucial, Obama reiterou seu compromisso com

a diplomacia. Não deixou de acenar, entretanto, com a possibilidade de sanções, no contexto da abordagem de dois trilhos”.

O presidente Lula recebeu Ahmadinejad no Itamaraty e tratou do tema, como havia solicitado Obama, tendo o mandatário iraniano manifestado o desejo de retomar o diálogo. Lula, então, respondeu à carta de Obama, narrando minuciosamente a conversa que tinha tido com o presidente do Irã. No dia seguinte, porém, a AIEA aprovou uma resolução na qual, uma vez mais, condenava o programa nuclear iraniano. Ato contínuo, o Majlis, o parlamento do Irã, instruiu o governo de Teerã a iniciar o enriquecimento de urânio a 20%.

Em janeiro de 2010, o então chanceler Celso Amorim esteve na Turquia. Esse país já havia manifestado interesse em acompanhar mais de perto a mediação brasileira. Na ocasião, o chanceler turco propôs que os dois países atuassem de maneira coordenada com relação ao dossiê nuclear iraniano, sendo que o foco da ação seria aproximar as posições iranianas daquelas ocidentais. Iniciava-se o caminho que levaria à assinatura da Declaração de Teerã.

A negociação teve início com base em uma proposta iraniana e outra turco-brasileira, que procuravam manter os pontos básicos do acordo de troca de Genebra (quantidade de urânio, depósito em terceiro país, envio imediato do urânio levemente enriquecido e comunicação formal à AIEA), referidos na carta de Obama. Os iranianos, por sua vez, tinham interesse em incluir elementos conceituais referentes à geopolítica, como o “direito ao uso pacífico de energia nuclear”. Foi acordado um texto que atendia aos interesses e às posições de ambas as partes, ou seja, contemplava os pontos da carta de Obama e incluía as “questões de princípio” iranianas.

Em 17 de maio de 2010, os chanceleres do Brasil, Turquia e Irã, na presença dos chefes de governo de seus países, assinaram a Declaração de Teerã, documento que consubstanciava o acordo de troca proposto pelos Estados Unidos e aceito pelo Irã. A Declaração encaminhava – note-se a palavra – uma solução pacífica e negociada para a questão do programa nuclear iraniano. Como referiu Celso Amorim: “Naturalmente, este acordo não vai resolver todos os pontos que existem na questão nuclear. Mas é o passaporte para que possa haver negociações mais amplas que aumentem a confiança da comunidade internacional” (Lampreia, 2014, p. 100).

O diretor-geral da AIEA, El-Baradei, aprovou o teor da declaração, que via como uma mudança de atitude por parte do Irã. Nessa mesma linha, o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, afirmou que a declaração era “an important initiative in resolving international tensions over Iran’s nuclear program by peaceful means”, como cita Parsi (2012, p. 192).

Washington optou, por outro lado, por manter postura rigorosa com relação ao Irã. Foi elaborado um relatório, que seria encaminhado à AIEA, no qual eram apontadas alegadas insuficiências no acordo trilateral (de Genebra). Amorim (2015) considera que o teor dos questionamentos, na realidade, revelava que a Declaração havia sido analisada sem o devido empenho. Mohammad El-Baradei havia sido o formulador da proposta original do acordo de troca. Ao verificar a não aceitação da Declaração de Teerã, afirmou ser essa atitude uma contradição. Recorrendo a uma expressão idiomática em língua inglesa, considerou a recusa como “don’t take a yes for an answer”.

Em 9 de junho de 2010, o Conselho de Segurança da ONU aprovou nova rodada de sanções contra o Irã. O Brasil, então membro não permanente do Conselho, votou contra a resolução, algo pouco comum no procedimento diplomático brasileiro. Em sua explicação do voto, Brasília apontou a ineficácia das sanções como instrumento para obter a cooperação do Irã, indispensável para assegurar a natureza exclusivamente pacífica de seu programa nuclear. Ressaltou, ainda, o sofrimento infligido ao povo iraniano, decorrente das sanções. A Turquia também votou contra a resolução, ressaltando a necessidade de manter viva a Declaração de Teerã.

#### *JOINT STATEMENT ON A FRAMEWORK FOR COOPERATION E JOINT PLAN OF ACTION*

Os impasses em torno da questão nuclear iraniana persistiram ao longo dos anos que se seguiram. Houve rodadas de negociação entre o P5+1 e o Irã em Genebra, Istambul, Bagdá, Moscou e Almaty, sem a obtenção de resultados concretos ou avanços significativos.

A eleição de Hassan Rouhani, em junho de 2013, abriu novas perspectivas quanto às negociações, pois aquela autoridade pertencia ao grupo político moderado, que defendia a adoção de uma política externa

menos agressiva que a de Ahmadinejad. Já no início de seu mandato, Rouhani sinalizou aos países ocidentais que tencionava avançar no diálogo em torno da questão nuclear. Prevalcia, na nova equipe presidencial, a percepção de que as sanções impostas ao Irã tinham levado o país a uma gravíssima crise econômica, cujo equacionamento dependia de sua reintegração aos fluxos comerciais internacionais.

As potências ocidentais, por sua vez, observavam que as sanções haviam retardado o ritmo de desenvolvimento do programa nuclear do Irã, mas não foram capazes de detê-lo. Constatou-se que o Irã seguiu aumentando seu estoque de urânio enriquecido, bem como deu continuidade a esforços de expansão de suas instalações nucleares. Era de interesse ocidental, também por essa razão, “sanar” a questão nuclear iraniana. Havia, ademais, a percepção de que a resolução do referido impasse poderia trazer resultados positivos para o encaminhamento de questões médio-orientais prementes, como a crise na Síria, onde poderia ser vantajosa a cooperação de Teerã.

Em outubro de 2013, realizou-se reunião em Genebra, na qual foi retomado o diálogo entre o P5+1 e o Irã. A imprensa iraniana, na ocasião, destacou o clima cordial e cooperativo entre as partes, que teria propiciado “a confiança necessária” para obter progresso nas negociações. O conteúdo das conversas foi mantido em sigilo.

Obteve-se, na ocasião, um primeiro resultado concreto, a celebração do *Joint Statement on a Framework for Cooperation*, documento firmado pela AIEA e o Irã, que estabelecia a base para os entendimentos, visando à comprovação da natureza pacífica do programa nuclear iraniano. Seu texto declarava:

In this regard, it was agreed that Iran and the IAEA will cooperate further with respect to verification activities to be undertaken by the IAEA to resolve all present and past issues. It is foreseen that Iran's cooperation will include providing the IAEA with timely information about its nuclear facilities and in regard to the implementation of transparency measures. Activities will proceed in a step-by-step manner (JOINT STATEMENT ON A FRAMEWORK FOR COOPERATION, 2013).

A declaração elencava, em seu anexo, medidas práticas que seriam tomadas tempestivamente pelo Irã, no sentido de fornecer informações e esclarecimentos relevantes acerca de seu programa nuclear. O documento conferiu renovado fôlego às negociações. Dessa maneira, em 24 de novembro, as partes firmaram o *Joint Plan of Action* (JPA), acordo preliminar, com duração de seis meses, em cujo preâmbulo se afirmava:

The goal for these negotiations is to reach a mutually-agreed long-term comprehensive solution that would ensure Iran's nuclear programme will be exclusively peaceful. Iran reaffirms that under no circumstances will Iran ever seek or develop any nuclear weapons. This comprehensive solution would build on these initial measures and result in a final step for a period to be agreed upon and the resolution of concerns. This comprehensive solution would enable Iran to fully enjoy its right to nuclear energy for peaceful purposes under the relevant articles of the NPT in conformity with its obligations therein.

Pode-se destacar alguns dos dispositivos do acordo: o reconhecimento do direito do Irã de enriquecer urânio com fins pacíficos; a interrupção de toda atividade iraniana de enriquecimento acima de 5%; a proibição de instalação de novas centrífugas e a desativação de grande número daquelas já existentes; a diluição ou transformação parcial do estoque de urânio enriquecido a 20%. Em contrapartida, determinava-se que, cumpridas as medidas pela parte iraniana, haveria a garantia, por parte do P5+1, de não impor novas sanções internacionais ao Irã, bem como a suspensão de sanções existentes, de maneira temporária, parcial e reversível.

David Albright, especialista em não proliferação e ex-inspetor da AIEA, declarou acerca desse acordo:

The deal in the short run accomplishes a tremendous amount. In the long run, a lot of work has to be done and a lot of issues have to be settled. In this first six-month period, the deal reduces the risk posed by Iran's nuclear program and in that sense, it accomplishes the goal of buying time to get down to the negotiations of the more substantive, harder issues. So it's balanced. The deal has great potential and it removes some of the imminent risks posed by the Iranian nuclear program, at least for six months (ALBRIGHT, 2013).

Estava dado o primeiro passo rumo a uma solução duradoura e abrangente quanto ao dossiê nuclear iraniano. Foi estabelecida a Comissão Conjunta, prevista no *Joint Plan of Action*, composta pelas partes que o firmaram, a fim de estabelecer a agenda de implementação do instrumento, cuja verificação ficaria a cargo da AIEA.

O processo foi complexo, o Irã encontrou dificuldades técnicas e logísticas para implementar os compromissos vinculados ao plano de ação e, sobretudo, surgiram desafios políticos, como a aplicação de novas sanções americanas ao país, no contexto da manutenção da “abordagem dos dois trilhos”. Ainda assim, procedeu-se à implementação do JPA, simultaneamente à adoção das medidas previstas no *Joint Statement on a Framework for Cooperation*. A AIEA passou a publicar, conforme os cronogramas estabelecidos, relatórios nos quais informava acerca do bem-sucedido andamento da implementação de ambos os instrumentos.

### *JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION*

As negociações para a elaboração de um acordo definitivo para o dossiê nuclear iraniano ocorreram em paralelo aos esforços de implementação e verificação do JPA, ao longo do ano de 2014. A insistência dos EUA em dar seguimento à “abordagem dos dois trilhos” ameaçava o processo e os prazos de conclusão das tratativas foram sucessivamente estendidos. A AIEA, por sua vez, continuava a publicar relatórios nos quais atestava o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Irã.

Em abril de 2015, superando as dificuldades, as partes concluíram a formulação da estrutura geral do *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) estabelecendo o texto-base a ser discutido. Iniciou-se, então, uma maratona de negociações, que culminou com a adoção do texto final do JCPOA, no mês de julho.

O preâmbulo do texto registrou seu objetivo:

[...] this historic Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), which will ensure that Iran’s nuclear programme will be exclusively peaceful, and mark a fundamental shift in their approach to this issue. They [the parts] anticipate that full implementation of this JCPOA will positively contribute to regional and international peace and security. Iran reaffirms that under no circumstances will Iran

ever seek, develop or acquire any nuclear weapons. (...) The JCPOA will produce the comprehensive lifting of all UN Security Council sanctions as well as multilateral and national sanctions related to Iran's nuclear programme, including steps on access in areas of trade, technology, finance, and energy.

O acordo, além de reconhecer o direito do Irã ao uso pacífico da energia nuclear, inclusive a seu enriquecimento, estabeleceu medidas abrangentes a serem tomadas pelo país, das quais podem ser destacadas: a redução da capacidade do reator de Arak; a limitação do estoque iraniano de água pesada, pelo período de 15 anos; a interrupção, pelo período de dez anos, de atividades de reprocessamento de combustíveis nucleares; a limitação, também por dez anos, do número de centrífugas nucleares em funcionamento; o redirecionamento das atividades das instalações de Fordow; a limitação, por 15 anos, dos níveis de estoque de urânio; a aplicação provisória do Protocolo Adicional do TNP; a adoção de medidas de transparência quanto às atividades do programa nuclear; e a permissão de verificações, em prazo estendido, por parte da AIEA. Em contrapartida, além da suspensão das sanções multilaterais pelo CSNU, a União Europeia e os EUA – este pelo menos de parte delas – suspenderiam a aplicação de suas sanções unilaterais ao Irã.

Foi estabelecido, ademais, complexo marco temporal para execução do acordo, com as seguintes etapas:

- “Dia da Finalização”: data de conclusão das negociações;
- “Dia da Adoção”: 90 dias após o endosso do JCPOA pelo CSNU;
- “Dia da Implementação”: data em que as partes, respectivamente, tenham implementado determinado conjunto de ações detalhadas no texto do acordo;
- “Dia da Transição”: data em que haverá oito anos após o “Dia de Adoção” – ou antes, no caso de a AIEA apresentar relatório declarando que todo o material nuclear no Irã está sendo empregado em atividades pacíficas –, levantamento permanente de todas as sanções norte-americanas e europeias, até então suspensas em caráter provisório, bem como das sanções aplicadas ao programa balístico iraniano;



- “Dia do Término”: data em que a resolução 2231 do CSNU (que adotou o JCPOA) deixa de produzir efeitos, de maneira que aquele órgão não mais se ocupe da questão nuclear do Irã, o que deverá ocorrer dez anos após o “Dia de Adoção”.

O “Dia da Finalização” teve lugar em 14 de julho de 2015, quando as partes firmaram o JCPOA. No dia seguinte, a delegação dos Estados Unidos junto à ONU apresentou aos membros do CSNU, em nome do P5+1, projeto de resolução que visava a endossar o acordo. Em 20 de julho, o CSNU adotou por unanimidade e com o copatrocinio de todos os seus membros, a resolução 2231, que o endossou. O “Dia da Adoção”, portanto, ocorreu em 18 de outubro.

As partes, por sua vez, haviam iniciado os procedimentos relativos às respectivas implementações domésticas do JCPOA, conforme estipulado no texto do acordo. O Irã procurava viabilizar as medidas técnicas e logísticas a serem tomadas, e a União Europeia e os Estados Unidos preparavam os mecanismos específicos para realizar o alívio de sanções. Em 16 de dezembro, a Junta de Governadores da AIEA adotou relatório no qual reconheceu o cumprimento das 40 medidas referentes à implementação inicial do JCPOA por parte do Irã. O P5+1, de sua parte, comunicou estar pronto para proceder à suspensão das sanções previstas no acordo.

Em 16 de janeiro de 2016, ocorreu o “Dia da Implementação”. A entrada em vigor dos dispositivos previstos no JCPOA dava início a um novo período das relações do Irã com a comunidade internacional. Nas palavras do então secretário de Estado norte-americano, John Kerry, tratava-se do “primeiro dia de um mundo mais seguro”.

A partir de então, foram levantadas todas as sanções multilaterais impostas ao Irã pelo CSNU, vinculadas ao programa nuclear iraniano [Resoluções 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) e 2224 (2015)]. Destaque-se que permaneceram em vigor restrições – não sanções – a certas atividades relacionadas a atividades nucleares, como comércio de bens e tecnologia e fornecimento de serviços e assistência técnica ao Irã. Tais atividades estão ainda sujeitas à avaliação da Comissão Conjunta, estabelecida pelo JCPOA. Há, ademais, compromisso do Irã em não desenvolver qualquer atividade relacionada a mísseis balísticos capazes de serem usados como vetores

de armas nucleares, inclusive lançamentos que envolvam essa tecnologia, até o “Dia da Transição”. Permanecem vigentes, por cinco e oito anos, respectivamente, restrições (não mais embargos) ao comércio de armas convencionais pelo Irã, bem como ao comércio de bens, tecnologias e serviços relacionados ao programa missilístico. Intercâmbios com o país nessas áreas estão sujeitos à aprovação prévia do CSNU.

No que concerne à União Europeia, adotou-se o levantamento das sanções unilaterais relacionadas ao programa nuclear iraniano.

O governo norte-americano, como previsto, suspendeu as *nuclear-related secondary sanctions*, descritas no JCPOA como aquelas com efeitos extraterritoriais, ou seja, aplicadas a entidades e a países estrangeiros (non US-persons) que realizem negócios com o Irã fora da jurisdição norte-americana. Essas “sanções secundárias” incluem os seguintes setores: financeiro, bancário, seguros, energético e petroquímico, naval, comércio de ouro e metais preciosos, *software* e metais, e automotivo. Nos termos do JCPOA, as sanções levantadas não podem ser reeditadas, mesmo que sob novos pretextos.

Permanecem em vigor, por outro lado, as *nuclear-related primary sanctions*, que dizem respeito ao território americano e a US-persons. Dessa maneira, o comércio bilateral permanece sob embargo, impedindo quaisquer transações ou negócios entre norte-americanos e iranianos. As únicas exceções são autorizações específicas para exportações e reexportações de aeronaves comerciais, peças e serviços correlatos, bem como para importações de tapetes e alimentos de origem iraniana.

Permanecem em vigor, também, as sanções unilaterais *non nuclear-related* aplicadas pelos Estados Unidos, inclusive as secundárias, como aquelas relativas ao apoio ao terrorismo; a violações de direitos humanos; a armas e tecnologia relacionadas a armas de destruição em massa e seus meios, inclusive mísseis balísticos; ao apoio a pessoas envolvidas em violações de direitos humanos na Síria ou ao governo sírio; e ao apoio a pessoas que ameacem a paz, a segurança e a estabilidade do Iêmen.

### **OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO**

O “Dia da Implementação” não esgotou as medidas a serem tomadas por parte do Irã. Por essa razão, a AIEA, conforme a periodicidade prevista,

realizou inspeções e publicou relatórios nos meses subsequentes àquele marco temporal, acerca do cumprimento dos compromissos iranianos.

Poucas semanas após o “Dia da Implementação”, o Irã realizou novo teste balístico, no contexto de seu programa militar, o qual não havia sido interrompido ao longo das negociações do JCPOA. Embora a resolução 2231 apenas “exorte” o Irã a não conduzir testes com mísseis; Estados Unidos, Alemanha, França e Reino Unido reprovaram a continuidade da realização de testes, pois, em seu entendimento, esses seriam inconsistentes e contrários à citada resolução. O presidente Obama, em coletiva de imprensa, afirmou que os testes seriam violações “ao espírito” do JCPOA.

Teerã, por outro lado, procurou adotar uma política externa mais cooperativa, promovendo esforços em melhorar sua imagem no exterior, fortalecer suas parcerias tradicionais, retomar o relacionamento com parceiros dos quais se distanciou em função das sanções e promover suas potencialidades comerciais e financeiras.

A continuidade da realização de teste balístico lançou sombras sobre a celebração do primeiro aniversário do “Dia da Finalização”, em julho de 2016. O Partido Republicano lançou, na ocasião, ofensiva no Congresso norte-americano, com o intuito de aprovar leis que visavam a, sob novos pretextos, reaplicar as sanções secundárias que haviam sido levantadas por ocasião da implementação do JCPOA. O governo Obama atuou junto aos congressistas, a fim de impedir que fossem aprovadas medidas que virtualmente impediriam aos Estados Unidos manter os compromissos assumidos no âmbito do acordo nuclear.

Transcorridos seis meses da implementação do JCPOA, os efeitos práticos reais do levantamento das sanções verificavam-se inferiores às expectativas iranianas. Havia surgido diversos obstáculos ao levantamento concreto de algumas sanções, em virtude, especialmente, da manutenção das sanções primárias norte-americanas, o que, na prática, dificultava a recomposição das relações bancárias entre o Irã e seus parceiros comerciais.

As eleições presidenciais norte-americanas, como será visto na próxima seção, promoveram paulatina alteração do tratamento dado ao dossiê nuclear iraniano em Washington. O governo Obama começava a enfrentar resistências cada vez mais intensas à continuidade da

implementação do JCPOA. Em dezembro, após a vitória eleitoral de Donald Trump, o Senado norte-americano aprovou, por unanimidade, a renovação do *Iran Sanctions Act*, o qual corresponde a parte significativa da legislação referente ao regime de sanções unilaterais americanas contra o Irã. Obama havia manifestado ser desnecessária a referida renovação, pois essa medida não seria capaz de impedir a manutenção dos compromissos dos Estados Unidos com o JCPOA. O mandatário optou por não vetar a renovação do *act*, mas, em gesto positivo ao Irã, não assinou a lei, de modo que sua entrada em vigor ocorreu por decurso de prazo.

Coincidentemente, no mesmo período, a companhia norte-americana Boeing anunciou contrato de venda de 80 aeronaves para a empresa persa Iran Air, operação estimada em US\$ 16,6 bilhões, potencialmente a maior transação comercial entre Estados Unidos e Irã desde a Revolução Islâmica. A importância do contrato transcendia a dimensão exclusivamente comercial, pois era um claro sinal do sucesso dos esforços iranianos em sua reinserção na comunidade internacional.

O JCPOA, mesmo em meio a desafios, estava sendo cumprido com engajamento das partes, em ambiente de cooperação. Dadas as historicamente conturbadas relações entre os atores envolvidos, especialmente entre os Estados Unidos e o Irã, poucos obstáculos graves se tinham interposto à execução do acordo.

Em janeiro de 2017, por ocasião do primeiro aniversário do “Dia da Implementação”, o presidente Hassan Rouhani destacou o crescimento econômico verificado após o alívio das sanções, devido, particularmente, ao aumento das receitas provenientes da venda de petróleo. Em conferência de imprensa, afirmou:

In nuclear negotiations and the JCPOA, we were victorious from political viewpoint because we told the world that Iran was not a state to be treated with security measures. We wanted to tell the world that Iran is a country that can have an effective and active role in different issues of the world and Iran's absence in political stages of the region and the world was detrimental to the entire world. (...) Some major countries, especially the US, are obstructing implementation of the JCPOA. This is what we expected from the beginning. When a government is hostile towards another, it is clear

that it will not use all its might for implementation of an agreement (ROUHANI, 2017).

A disputa eleitoral norte-americana havia sido polarizada, entre outros temas, pelo JCPOA. A democrata Hillary Clinton, de um lado, apoiava o acordo, ainda que manifestasse ser necessário monitoramento mais abrangente das atividades nucleares iranianas. O republicano Donald Trump, contrariamente, opunha-se com veemência ao JCPOA. Como afirmou em discurso no *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC):

My number-one priority is to dismantle the disastrous deal with Iran. I have been in business a long time. I know deal-making. And let me tell you, this deal is catastrophic for America, for Israel and for the whole of the Middle East. The biggest concern with the deal is not necessarily that Iran is going to violate it because already, you know, as you know, it has, the bigger problem is that they can keep the terms and still get the bomb by simply running out the clock. And of course, they'll keep the billions and billions of dollars that we so stupidly and foolishly gave them (TRUMP, 2016).

A agressiva retórica do candidato republicano lançou incertezas acerca da continuidade de implementação do JCPOA e encorajou seus opositores, como visto, a atuar de maneira mais incisiva no Congresso, dificultando as iniciativas de Obama quanto ao acordo nuclear.

A eleição de Donald Trump, em novembro de 2016, alterou definitivamente o curso do lento processo de reaproximação entre o Irã e os Estados Unidos. Em 27 de janeiro, uma semana após sua posse, Trump deu início à implementação de promessas de campanha, assinando uma ordem executiva, que ficou conhecida como o *muslim ban*, a qual estabeleceu embargo à entrada nos Estados Unidos de cidadãos iranianos, dentre outros de países de maioria muçulmana.

Em 3 de fevereiro, em reação a novo teste balístico realizado pelo Irã e ao suposto apoio persa às forças *houthis* no Iêmen, o Departamento do Tesouro dos EUA anunciou novas sanções contra Teerã. As medidas, em si, não constituíam evolução significativa do regime norte-americano de medidas contra o Irã, pois o JCPOA limitava a margem de manobra de Washington para impor sanções adicionais. O processo de reinserção do Irã na comunidade internacional, porém, foi impactado por essas medidas,

pois aumentou o temor de grandes agentes internacionais em estabelecer transações financeiras com o país persa.

A reação iraniana foi cautelosa, de modo a evitar recrudescimento de polêmicas, pois Teerã esperava que o ímpeto da nova gestão americana arrefecesse, a fim de que não prosperassem tentativas de reinstaurar o isolamento do Irã no cenário internacional. Ainda assim, o governo persa afirmou que as medidas adotadas pelos Estados Unidos constituiriam uma “violação ao espírito” do JCPOA.

As eleições presidenciais iranianas criaram nova polarização em torno do JCPOA, as quais não se limitaram ao âmbito interno iraniano. Em meio aos intensos debates em Teerã, que opuseram moderados e conservadores em torno da continuidade do acordo nuclear, o secretário de Estado norte-americano, Rex Tillerson, informou que o presidente Donald Trump havia solicitado abrangente revisão interagências do JCPOA, a fim de avaliar se a suspensão das sanções relacionadas ao Irã, no âmbito daquele instrumento, seria ainda oportuna aos interesses de segurança nacional dos EUA.

Quando estavam em curso às negociações do JCPOA, em 2015, o Congresso norte-americano aprovou o *Iran Nuclear Agreement Review Act* (INARA), instrumento legal que, entre outras medidas, determina que o presidente dos Estados Unidos certifique, a cada 90 dias, o cumprimento dos compromissos iranianos referentes a seu dossiê nuclear.

Donald Trump teve que, pela primeira vez em seu mandato, pronunciar-se oficialmente quanto ao JCPOA às vésperas do pleito eleitoral iraniano. Na ocasião, o mandatário renovou a suspensão das sanções norte-americanas estabelecida pelo acordo nuclear. No mesmo dia, porém, houve a divulgação de relatório do Departamento de Estado sobre “Abusos de Direitos Humanos no Irã” e a imposição de sanções adicionais contra entidades e indivíduos iranianos sob a justificativa de violações de direitos humanos e participação no programa de mísseis iraniano. Essa estratégia, que seria denominada *wave and slap* pela imprensa internacional, foi considerada ambígua por muitos analistas.

Em meio a incertezas, Hassan Rouhani foi reeleito presidente do Irã, como sinal do compromisso da sociedade iraniana com a continuidade da implementação do acordo nuclear. Em sua posse, o mandatário afirmou:

On behalf of the Iranian people and authorities, I explicitly announce that the Islamic Republic of Iran will not start violating the JCPOA but will not remain quiet against US continuing to wriggle out of its commitments either (ROUHANI, 2017).

Em 17 de julho, Trump renovou, pela segunda vez, a suspensão das sanções dos Estados Unidos contra o Irã, seguida, uma vez mais, pela imposição de sanções adicionais, dessa vez contra entidades e indivíduos iranianos e chineses, sob a justificativa de participação no programa de mísseis iraniano e, pela primeira vez, por apoio a compras para as forças armadas iranianas e para a Guarda Revolucionária.

Naquele mesmo mês, o governo iraniano realizou teste de veículo lançador de satélites, manifestando a capacidade persa de operar todo o ciclo espacial. Os Estados Unidos reagiram com a imposição de novas sanções. Alemanha, França e Reino Unido (os três membros europeus do P5+1) somaram-se aos EUA na condenação desse teste, considerando-o “inconsistente” com a resolução 2231, ainda que não o tenham qualificado como violação ao JCPOA.

Passadas algumas semanas, o parlamento iraniano aprovou pacote de sanções contra os Estados Unidos. A medida era revestida de mero simbolismo, dadas as limitações de Teerã em impor sanções contra Washington. O governo iraniano teria a intenção de demonstrar que o país estaria preparado para a eventualidade de o JCPOA ser violado pelos Estados Unidos. Nesse contexto, o diretor da Organização de Energia Atômica do Irã afirmou publicamente que o país seria capaz de retomar o enriquecimento de urânio a 20%, nas instalações de Fordow, em apenas 5 dias.

As verificações da AIEA, no período, continuaram demonstrando que o Irã continuava a cumprir seus compromissos. O atual diretor-geral da entidade, Yukiya Amano, em discurso, reiterou estar o Irã sujeito “ao regime de verificação nuclear mais robusto do mundo”.

Em 14 de setembro, pela terceira vez, Trump renovou os *waivers* que suspendem as sanções nucleares americanas contra o Irã. No mesmo dia, o Departamento do Tesouro estadunidense anunciou novas sanções contra indivíduos e companhias iranianas, acusados de apoiar a Guarda

Revolucionária iraniana ou de participar de ataques cibernéticos contra bancos norte-americanos.

Por ocasião da 72ª Assembleia Geral das Nações, os mandatários iraniano e norte-americano elevaram o tom com relação ao JCPOA, aumentando as incertezas quanto às perspectivas de manutenção do acordo nuclear. O presidente Donald Trump, no plenário da ONU, adotou forte tom crítico contra o Irã:

The Iran Deal was one of the worst and most one-sided transactions the United States has ever entered into. Frankly, that deal is an embarrassment to the United States, and I don't think you've heard the last of it – believe me. It is time for the entire world to join us in demanding that Iran's government end its pursuit of death and destruction. It is time for the regime to free all Americans and citizens of other nations that they have unjustly detained. And above all, Iran's government must stop supporting terrorists, begin serving its own people, and respect the sovereign rights of its neighbors (TRUMP, 2017).

A imprensa iraniana, na ocasião, afirmou que o discurso do presidente americano havia superado as expectativas mais pessimistas em Teerã. O presidente Hassan Rouhani, em resposta, procurou manifestar a perspectiva iraniana quanto ao JCPOA:

The deal [JCPOA] is the outcome of two years of intensive multilateral negotiations, overwhelmingly applauded by the international community and endorsed by the Security Council as a part of Resolution 2231. As such, it belongs to the international community in its entirety, and not to only one or two countries.

The JCPOA can become a new model for global interactions; interactions based on mutual constructive engagement between all of us. We have opened our doors to engagement and cooperation.

Just imagine for a minute how the Middle East would look had the JCPOA not been concluded. (...) I declare before you that the Islamic Republic of Iran will not be the first country to violate the



agreement; but it will respond decisively and resolutely to its violation by any party (ROUHANI, 2017).

### **PERSPETIVAS INCERTAS QUANTO AO JCPOA**

O JCPOA encerrou um capítulo da história recente da nação iraniana, inaugurando uma nova fase para o país. Criou-se uma oportunidade de formulação de uma nova imagem do Irã, que carrega o potencial de se tornar relevante ator na esfera internacional, importante economia de mercado e destacado parceiro comercial do Ocidente.

Do ponto de vista da comunidade internacional, o acordo equacionou uma das questões mais delicadas de sua agenda, privilegiando a solução pacífica de controvérsias, em detrimento do uso da força. Seus benefícios poderiam ser estendidos, inclusive, ao entorno regional, na medida em que o acordo promove a paz, a segurança, a estabilidade e o desenvolvimento. Nesse sentido, é ilustrativo que mesmo opositores da República Islâmica tenham, em maior ou menor medida, acolhido o acordo, se não como um triunfo da diplomacia, ao menos como um “fato consumado”, chancelado pelas grandes potências. Logo após sua adoção pelo CSNU, o JCPOA foi endossado pelo próprio Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). Em Israel, algumas destacadas lideranças militares afirmaram que, com a conclusão do acordo, o Irã deixara de ser “uma ameaça existencial” para o país.

A alta representante da União Europeia para Política Externa e Segurança, Federica Mogherini, qualificou o acordo nuclear como “conquista histórica” e “êxito da diplomacia multilateral”, asseverando que “o acordo pertence a toda a comunidade internacional”. O vice-chanceler alemão, Sigmar Gabriel, por sua vez, reconheceu o JCPOA como “grande sinal de esperança”, pois teria evitado uma corrida nuclear no Oriente Médio, sendo uma “janela histórica” para a recomposição das relações internacionais do Irã.

Em conferência de imprensa, por ocasião da 72ª AGNU, Hassan Rouhani afirmou:

In negotiations with European leaders, including two countries that were present in P5+1 negotiations, Mr. Macron of France and Ms. May of the United Kingdom, and also other European leaders

including Belgium, Norway, and Sweden, they all emphasised that the JCPOA was the best agreement and it must be preserved. This agreement must be maintained and we all will do everything we can to preserve it. Therefore, the European countries explicitly support the agreement and they have told me that they have (...) called the US to live up to its commitments. The priority of all P5 + 1 members and Iran is that this important agreement be preserved because it is to the best of all” (ROUHANI, 2017).

As incertezas, porém, permanecem. O presidente Donald Trump anunciou, em outubro, nova estratégia dos EUA para o Irã, como resultado de revisão abrangente da política norte-americana para aquele país. O mandatário optou por não renovar o *waiver* das sanções contra o Irã, conforme exige o *Iran Nuclear Agreement Review Act*. Dessa maneira, o Congresso norte-americano deverá deliberar acerca da reimposição, ou não, das sanções contra o Irã. Trump manifestou, ainda, a intenção de trabalhar para corrigir “as muitas falhas do acordo”, sobretudo em relação às limitações de atividades nucleares iranianas vinculadas a cláusulas temporais previstas no JCPOA. Afirmou ainda que, caso não seja possível encontrar uma solução para a questão, irá denunciar o instrumento.

A repercussão do anúncio, no Irã, foi imediata. O presidente Hassan Rouhani realizou pronunciamento em rede nacional, no qual criticou o discurso de Trump. Afirmou que o presidente norte-americano “não tem poder para ameaçar o JCPOA”, por tratar-se de acordo multilateral, e reiterou que o Irã observará os termos do instrumento e continuará cooperando com a AIEA, “enquanto seus direitos e interesses forem respeitados”, mas que o país não hesitará em “reagir, caso outra parte o viole”.

O diretor-geral da AIEA publicou declaração na qual sublinhou que a agência tem verificado e monitorado o cumprimento, por parte do Irã, dos compromissos assumidos no âmbito do JCPOA. Acrescentou que as atividades de verificação e monitoramento têm sido realizadas de maneira imparcial e objetiva e de acordo com as modalidades definidas pelo instrumento. Reafirmou que, na atualidade, o Irã está sujeito ao “regime de verificação nuclear mais robusto do mundo”.

A União Europeia, por meio de nota do Conselho de Relações Exteriores do bloco, ressaltou ser o JCPOA resultado de 12 anos de

exercícios diplomáticos, unanimemente endossado pela resolução 2231. Afirmou tratar-se de elemento-chave da arquitetura global de não proliferação, sendo fundamental para a segurança da região circunvizinha. Sua exitosa implementação continuaria a assegurar que o programa nuclear iraniano permaneça exclusivamente pacífico.

Os chefes de estado e de governo da Alemanha, França e Reino Unido (os três membros europeus do P5+1) divulgaram declaração conjunta na qual expressaram preocupação com as consequências da decisão do presidente norte-americano. Recordaram que o JCPOA tinha sido passo importante para se garantir que o programa nuclear iraniano não fosse utilizado para fins militares e que seu cumprimento seria do interesse conjunto de todos os países envolvidos. Exortaram o governo e o congresso norte-americanos a avaliarem as consequências para a segurança dos Estados Unidos e de seus aliados de decisões que possam enfraquecer o acordo nuclear.

O panorama, por ocasião da conclusão deste artigo é, portanto, de otimismo moderado, temperado por incertezas. A eventual ruptura do JCPOA poderá ensejar uma série de ameaças ao Irã, a seu entorno regional e à comunidade internacional. No que concerne a Teerã, a ala conservadora, que tradicionalmente se opôs ao acordo, poderia ver-se fortalecida diante da frustração da população com o fim do acordo nuclear. A ala moderada, liderada por Rouhani, poderia perder espaço no disputado e fragmentado jogo político persa.

No que concerne ao entorno regional do Irã, poderia haver hipoteticamente uma corrida armamentista na região, inclusive no campo nuclear, a qual aumentaria vertiginosamente a instabilidade, já elevada, do Oriente Médio. A atuação iraniana no “arco xiita” poderia tornar-se mais agressiva, aumentando as tensões nas zonas conflagradas da península arábica e do levante.

A comunidade internacional, por sua vez, poderia ser ameaçada em duas vertentes. Primeiro, o próprio regime internacional de não proliferação poderia ser comprometido, uma vez que o acordo nuclear iraniano está diretamente vinculado ao Protocolo Adicional do TNP, entre outras provisões. Segundo, a ruptura do JCPOA resultaria em uma perda de credibilidade que inviabilizaria a reprodução de acordos desse tipo em todo o mundo, com consequências diretas para a segurança global. Nesse

contexto, seria emitido sinal negativo à Coreia do Norte, justamente no momento em que atores internacionais, inclusive Washington, procuram estabelecer negociações com Pyongyang, que já manifestava não sentir confiança em suas contrapartes.

O secretário de Estado norte-americano Rex Tillerson reconheceu a vinculação entre o dossiê nuclear iraniano e o norte-coreano, ao afirmar que a não certificação seria uma mensagem clara para Pyongyang no sentido de que os Estados Unidos não aceitariam uma solução “falha ou temporária”. Contrariamente, o vice-chanceler alemão, Sigmar Gabriel, afirmou que o JCPOA seria um fundamento essencial para possibilitar uma eventual renúncia da Coreia do Norte a seu armamento nuclear.

O JCPOA é fruto do diálogo político-diplomático multilateral, chancelado sob os auspícios das Nações Unidas. Por sua estatura e potenciais desdobramentos, inclusive no âmbito internacional, o senso comum é o de que o acordo deve ser preservado e fortalecido. O pensamento de Muhammad Khatami, ex-presidente do Irã, parece ser útil reflexão para avaliar o estado atual do *Joint Comprehensive Plan of Action*:

No mundo interdependente de hoje, em que a segurança de diferentes regiões é indivisível, considera-se como responsabilidade universal a promoção da confiança mútua e do estabelecimento da paz. O cultivo da confiança é a primeira e mais apropriada abordagem estratégica para garantir a segurança (KHATAMI, 2006).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRIGHT, D. *Iran Deal: Good Start on Long Road*. Council on Foreign Relations: 2013. Entrevista concedida a Bernard Gwertzman. Disponível em: <<https://www.cfr.org/interview/iran-deal-good-start-long-road>>. Acesso em: 10 out. 2017.

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

AMORIM, C. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION. 14/07/2015. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

JOINT PLAN OF ACTION. 24/11/2013. Disponível em: <<http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/other/IranP5plus1jointplanofaction131124en.pdf>>. Acesso em: 12 out. 17.

JOINT STATEMENT ON A FRAMEWORK FOR COOPERATION. 11/11/2013. Disponível em: <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2013-14.pdf>>. Acesso em: 12 out. 17.

KHATAMI, M. *Diálogo entre civilizações*. São Paulo: Attar Editoria, 2006.

LAMPREIA, L. *Aposta em Teerã: o acordo nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

PARSI, T. *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*. New Heaven: Yale University Press, 2012.

POLK, W. *Understanding Iran: Everything You Need to Know, From Persia to The Islamic Republic, From Cyrus to Ahmadinejad*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

RAVISON, R. *Questão nuclear iraniana: O Programa Nuclear Persa e a Comunidade Internacional, a Declaração de Teerã (2010) e o Plano de Ação Conjunto de Genebra (2013)*. Universidade de Brasília, 2015.

ROUHANI, H. *Conferência de imprensa*. Teerã: 17 de janeiro de 2017. Disponível em: <<http://www.president.ir/en/97298>>. Acesso em: 14 out. 2017.

ROUHANI, H. *Discurso*. New York: 5 de agosto de 2017. <<http://www.president.ir/en/99949>>. Acesso em: 14 out. 2017.

ROUHANI, H. *Discurso*. New York: 20 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.president.ir/en/100837>>. Acesso em: 14 out. 2017.

ROUHANI, H. *Conferência de imprensa*. New York: 20 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.president.ir/en/100847>>. Acesso em: 14 out. 2017.

TRUMP, D. *Discurso*. Washington: 21 de março de 2017. Disponível em: <<http://time.com/4267058/donald-trump-aipac-speech-transcript/>>. Acesso em: 14 out. 2017.

TRUMP, D. *Discurso*. Nova Iorque: 19 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/19/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly>>. Acesso em: 14 out. 2017.