

Análisis GESI, 12/2013

Los claroscuros del acuerdo provisional sobre el dossier nuclear iraní

Xavier Servitja

27 de noviembre de 2013

La madrugada del pasado domingo 24 de noviembre se puso fin a casi una década de desencuentros entre el equipo negociador iraní y los representantes del P5+1 (EU3 hasta 2006) respecto al programa nuclear de la República Islámica de Irán.

Bajo la presidencia y mediación de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, los ministros de Exteriores de todas las partes implicadas en la negociación, Alemania, China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia e Irán, firmaron el “[Pacto de Acción Conjunto](#)” en el Palacio de las Naciones de Ginebra (Suiza).

Dicho pacto, que simboliza un primer paso en el largo y difícil camino para solucionar la crisis nuclear iraní, es un acuerdo provisional de seis meses de duración que contiene una serie de medidas a cumplir por ambas partes con un doble objetivo conjunto: que se generen mayores niveles de confianza entre las dos partes, al mismo tiempo que se intenta ganar tiempo para negociar un acuerdo definitivo al final de dicho periodo en que se asegure las intenciones pacíficas del programa nuclear.

Además, responde también a un doble objetivo que pretendían alcanzar cada una de las partes a corto plazo: desde el lado de Teherán, la disminución del régimen de sanciones y el reconocimiento del derecho de enriquecimiento de uranio en su territorio (objeto de debate posterior); y, por parte del P5+1, la ralentización del programa nuclear iraní y un régimen de control y verificación más severo sobre el mismo a través del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) para asegurarse que no hay ninguna dimensión militar. Así, se pasa de los gestos a los hechos y realidades.

Acciones recientes que ayudan al acuerdo

No obstante, este acuerdo histórico no sólo es fruto de las negociaciones en el marco de las dos últimas reuniones del P5+1 e Irán celebradas en el mes de noviembre en Ginebra, sino que viene precedido o acompañado de una serie de acciones en los últimos dos meses que lo han facilitado. Entre las más

destacadas, cabría resaltar en primer lugar el nuevo acuerdo de cooperación firmado por el presidente de la Organización de la Energía Atómica de Irán, Ali Akbar Saheli, y el director del OIEA, Yukiya Amano, en la visita de este último a Teherán el pasado 11 de noviembre.

Un segundo aspecto es la publicación este mismo mes de noviembre del [informe](#) del OIEA sobre las actividades del programa nuclear iraní. En dicho informe se resalta que Irán ha disminuido considerablemente la expansión de sus capacidades de enriquecimiento de uranio desde que Hassan Rohani ha asumido el cargo de presidente. De hecho, durante dicho periodo el uranio enriquecido al 20% almacenado por Irán sólo se ha incrementado un 5% para alcanzar los 196 Kg (para construir un artefacto nuclear son necesarios aproximadamente 250 Kg enriquecidos al 90% aproximadamente). Al mismo tiempo, también se señala que desde el mes de agosto no se ha añadido ningún componente mayor al reactor de aguas pesadas de Arak.

En tercer lugar, ha resultado clave la voluntad política mostrada por el presidente estadounidense, Barack Obama, y su homólogo iraní, Rohani, previa autorización del Líder Espiritual Ayatolá Ali Jamenei, de agotar la vía diplomática para buscar una solución negociada al dossier nuclear de Irán, alejando así la posibilidad de una intervención militar contra el mismo. En esta dirección y tras el discurso de Rohani en la Asamblea General de Naciones Unidas, la administración Obama no sólo ha protagonizado algunos gestos de buena voluntad hacia el ejecutivo iraní, con llamada incluida entre los dos presidentes, sino que además su administración ha logrado retrasar la votación en el Congreso estadounidense de un nuevo paquete de sanciones a Irán que iba a ser aprobado justo dos días antes del inicio de la última reunión en Ginebra.

Por parte del Estado persa, tanto la designación del ministro de Exteriores iraní, Mohammad Javad Zarif, como nuevo responsable del equipo negociador en detrimento del secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional (aspecto que eleva las negociaciones a categoría ministerial), como la necesidad de Rohani de cumplir su promesa electoral de aliviar los efectos de las sanciones internacionales sobre la maltrecha economía iraní, pasando por los recientes discursos públicos de Jamenei dando su apoyo a la aproximación diplomática de Rohani, han mostrado explícitamente la voluntad negociadora iraní para alcanzar un acuerdo.

Finalmente, la utilización de las puertas traseras por parte de los equipos diplomáticos de Estados Unidos e Irán ha resultado clave para preparar gran parte del acuerdo antes de las dos reuniones de Ginebra. En este sentido, según informaciones aparecidas en Associated Press (AP) y Al-Monitor [corroboradas por la inteligencia israelí](#), se han producido un mínimo de cinco reuniones bilaterales secretas entre oficiales estadounidenses e iraníes, la mayoría de ellas celebradas en Omán. La primera tuvo lugar en marzo –con Ahmadineyad aún como presidente- y el resto después de la elección presidencial iraní de junio en las que ganó Rohani. Así, parte del “Pacto de Acción Conjunto” fue acordado en estas reuniones entre representantes de Estados Unidos e Irán.

Los claros del “Pacto de Acción Conjunto”

Dado el contexto internacional en el que se producen las negociaciones y atendiendo a las opciones que las partes tenían sobre la mesa, se puede sugerir que el contenido de este primer acuerdo provisional es satisfactorio tanto para los miembros del P5+1 como para Irán porque consiguen alcanzar los objetivos citados con anterioridad.

Así, del acuerdo firmado se puede desprender que se congela parcialmente el programa nuclear iraní durante seis meses y que se establece un sistema de control y verificación sobre el mismo mucho más estricto. En esta dirección, las principales medidas son:

- Irán facilitará toda la información requerida sobre su programa nuclear y permitirá el acceso de los inspectores del OIEA a sus instalaciones. Ello incluye inspecciones diarias a las plantas de enriquecimiento de uranio de Fordo y Natanz.
- No se realizarán avances en las actividades de Fordo y Natanz quedando totalmente prohibida la puesta en marcha de nuevas centrifugadoras en dichas instalaciones. Además, se detiene el desarrollo de la planta de Arak.
- Irán no podrá enriquecer uranio por encima del 5%. Respecto a sus reservas de uranio enriquecido al 20%, la mitad deberá convertirse en fuel para su reactor nuclear de Teherán, y la otra mitad deberá diluirse por debajo del 5%.

A cambio de ello, Irán obtiene ciertos compromisos por parte de las potencias internacionales entre los que destacan:

- Irán podrá seguir vendiendo su actual cuota de petróleo sin que se le exija la reducción de la misma. Aunque no podrá aumentarla en estos primeros seis meses.
- Irán podrá recuperar una parte de los activos congelados en el extranjero por sus ventas de petróleo.
- Se suspenden las sanciones a las exportaciones de productos petroquímicos, al oro y metales preciosos, así como a la industria automovilística iraní.
- La Unión Europea y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no impondrán más sanciones al Estado persa relacionadas con el programa nuclear. Asimismo, Estados Unidos también se abstendrá de incrementarlas pero siempre teniendo en cuenta los poderes que tienen tanto el presidente como el Congreso estadounidense sobre ello.

En un total aproximado, se calcula que con estas medidas Irán podrá recuperar entre 6 y 7 billones de dólares, de los que unos 4 billones procederán directamente de los activos congelados por la venta de petróleo. Desde mi punto de vista, aunque es una cantidad importante, es menos de lo que se esperaba en un primer momento. Y más, teniendo en cuenta que en los borradores utilizados por la administración Obama para ganar el apoyo de algunos congresistas al acuerdo, la cantidad estipulada llegaba a unos 10 billones de dólares (el borrador manejado por los opuestos a la negociación situaba la cantidad en unos 20 billones de dólares para torpedear el acuerdo).

Por ello, sería conveniente preguntarse por qué Irán ha aceptado esta suspensión de sanciones a la baja más allá de la argumentación de su delicada situación económica. Junto a ello y en mi opinión, el “Pacto de Acción Conjunto” contiene otros puntos oscuros importantes como si éste reconoce o no el derecho de Irán a enriquecer uranio en su propio territorio, cuál va a ser la evolución de la posición negativa al acuerdo de los aliados regionales estadounidenses, Israel y Arabia Saudí, así como de los respectivos sectores internos contrarios a la negociación, y que capacidad tendrán los actores para gestionar tanto este acuerdo provisional, como la negociación del futuro acuerdo definitivo.

Las sombras del “Pacto de Acción Conjunto”

Como se indica anteriormente, existen algunas sombras que deberían rebajar la euforia inicial y adoptar una posición más prudente. Sin negar que este “Pacto de Acción Conjunto” tenga un carácter histórico, sobre todo, en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Irán y que, al mismo tiempo, pueda representar un primer paso en la solución de la crisis nuclear iraní, no es menos cierto que deja ciertas incógnitas en el aire sobre comportamientos de algunos actores e interpretaciones de los contenidos que deberán ser gestionadas correctamente. A continuación paso revista a algunas de esas sombras:

El derecho de Irán a enriquecer uranio en su propio territorio

Nada más firmarse el acuerdo y en las ruedas de prensa posteriores, ya surge la primera discrepancia en relación al contenido del Pacto y si éste reconoce o no el derecho de Irán de enriquecer uranio.

En este sentido, el ministro de Exteriores iraní, Javad Zarif, afirma que el Pacto contiene el derecho a enriquecer uranio, aspecto ya reconocido por el Tratado de No Proliferación (TNP) del que Irán es miembro. En el lado opuesto, el Secretario de Estado estadounidense, John Kerry, afirma todo lo contrario y niega de forma rotunda que Irán posea o se le reconozca dicho derecho. Esta ambigüedad de interpretación ya no sólo del Pacto, sino también del TNP, también responde en este caso a una escenificación obligada por parte de Estados Unidos e Irán para vender dicho acuerdo como una victoria y una cesión de la contraparte ante los sectores respectivos más reacios y opuestos a la negociación.

No obstante, bajo mi punto de vista el [Art. 4.1 del TNP](#) sí reconoce implícitamente el derecho de enriquecimiento de uranio a las partes firmantes. Frente a ello, la doctrina utilizada por Estados Unidos defiende que este reconocimiento debería ser explícito y no se menciona directamente. La discrepancia se traslada al acuerdo firmado por la interpretación que se hace del derecho iraní a enriquecer uranio por debajo del 5%. Para Javad Zarif éste es un reconocimiento de los derechos iraníes, mientras que Kerry afirma que es una cesión provisional en el marco del acuerdo.

De todos modos, dicho punto volverá a ser tratado al finalizar los seis meses de duración del acuerdo provisional y será, de nuevo, un punto de fricción y controversia entre ambas partes difícil de solucionar ya que, como estipula el Pacto, se deberá “definir de forma conjunta un programa de enriquecimiento con límites prácticos y medidas de transparencia que aseguren la naturaleza pacífica del programa”.

Y en este sentido, cualquier propuesta que intente obligar a Irán a enriquecer su uranio en el exterior y pararlo en su territorio será rechazada por cruzar una de las líneas rojas establecida por Jamenei y el equipo negociador. Además, significaría el fin político de Rohani y la vuelta a la primera fila de los órganos decisores del sector más conservador respecto al programa nuclear y a las relaciones con Estados Unidos.

En un sentido contrario, la administración Obama también tendrá serias dificultades a nivel interno y externo en acordar un pacto definitivo que contemple el derecho de Irán a enriquecer uranio en su territorio – a no ser que haya fuertes contraprestaciones a cambio, relacionadas con el apoyo de Irán al régimen sirio de Al Asad o a Hezbollah.

Reacción de los actores internos y externos opuestos al Pacto

Precisamente, otra sombra a tener en cuenta es la gestión que la administración Obama debe realizar de las reacciones internas de los actores opuestos al Pacto, así como de la reacción de sus aliados regionales, Israel y Arabia Saudí. En este último caso, puede determinar o venir condicionada por un cambio de estrategia en la política exterior estadounidense de Oriente Medio.

Respecto a Irán, el respaldo de Jamenei al proceso de negociación y al acuerdo alcanzado han dado a Rohani la credibilidad y el margen que necesitaba para hacer frente a los sectores contrarios a su aproximación diplomática en los próximos seis meses. Sólo un incumplimiento del acuerdo por parte de Estados Unidos podría hacer peligrar su papel dentro del sistema político iraní.

Y esta idea tampoco resulta descabellada ya que existe un nuevo paquete de sanciones congelado por un periodo de un mes en el Congreso estadounidense. Obama consiguió retrasar su votación y ahora está intentando una prórroga de otros seis meses para evitar que se apruebe y no afecte al Pacto. Así, el papel de

Obama parece más complicado porque, en caso de [nuevas sanciones](#), su credibilidad ante Irán y ante los otros miembros del P5+1 quedaría seriamente dañada y se perdería la unidad internacional en la vía diplomática y en el apoyo a los regímenes de sanciones vigentes. Así, algunos de sus miembros como Rusia o China podrían no seguir aplicando sanciones impuestas anteriormente. Esto debilitaría la posición estadounidense frente a Irán y la apuesta por la aproximación diplomática de Obama.

A ello se le añade la labor de vender el acuerdo a los sectores republicanos y de su propio partido demócrata contrarios al acercamiento con Irán (en pleno debate doméstico sobre la controvertida reforma de la ley migratoria). Estas facciones no sólo exigen que un acuerdo con Irán y la relajación de más sanciones vaya acompañada del compromiso de Teherán de cesar su apoyo a Hezbollah y al régimen de Al Asad, sino que algunos de sus miembros van más allá proponiendo el desmantelamiento del programa nuclear iraní tal como se hizo con el de Libia en 2004.

Precisamente, ésta es la línea de argumentación de otro presunto gran damnificado por el acuerdo, el gobierno israelí de Benjamin Netanyahu, que lo ha calificado de “error histórico” tras presionar a Estados Unidos y a otros miembros del P5+1 para que no lo firmaran. Sin embargo, ni la opción del desmantelamiento a estas alturas resulta real ni aceptable por parte de Irán, ni la intervención militar se tendrá en cuenta hasta que no se agote la vía diplomática, ni todos los actores domésticos de Israel están de acuerdo con la posición adoptada por el ejecutivo israelí respecto al “Pacto de Acción Conjunto”.

Así, desde [algunos sectores del ejército y la inteligencia israelí](#) se han mostrado favorables a este acuerdo provisional porque retrasa un posible interés de Irán por lograr el arma nuclear a cambio de una relajación o eliminación de sanciones menor de la esperada y de una mayor intrusión en las inspecciones. Al mismo tiempo, el Pacto refuerza al presidente Rohani frente a las posiciones más duras del régimen dirigido por Jamenei. En esta dirección, estos sectores críticos con la posición de su propio ejecutivo creen que Rohani capitalizó en junio pasado el voto de descontento poniendo de manifiesto problemas de legitimación del actual régimen. Por ello y sin olvidar quién es el “jeque de la diplomacia”, este sector de militares y oficiales de inteligencia creen que en vez de esperar que el actual sistema político iraní pudiera colapsar a causa de su delicada situación económica provocada por las sanciones internacionales, un movimiento de reformas o cambio podría activarse desde dentro del propio sistema que iría reconduciéndose hacia posiciones más moderadas.

Teniendo en cuenta esta división existente y a pesar del acuerdo provisional con Irán, en mi opinión las relaciones bilaterales entre dos aliados tradicionales como Estados Unidos e Israel no van a variar a pesar del descontento de Netanyahu. Éste sabe que la seguridad nacional israelí depende de Estados Unidos. Es más, si se diera luz verde a su opción de intervención militar contra el programa nuclear iraní no podría realizarla sin la ayuda de su aliado

estadounidense. En este sentido, Obama deberá aguantar la presión de Netanyahu y de los lobbies proisraelíes hacia su Administración y hacia los congresistas en Washington que intentarán torpedear el acuerdo. En cualquier caso, ambos Estados continuarán con su relación bilateral de aliados preferentes como ya ha reiterado Obama en su compromiso de garantizar la seguridad de Israel.

Muy diferente es el efecto producido por el acuerdo en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Arabia Saudí. Al enfado por la no intervención militar estadounidense en Siria, la monarquía saudí ahora debe sumar la aproximación diplomática entre Obama y Rohani escenificada con el acuerdo sobre el programa nuclear iraní. En Riad y pese a la dependencia militar con Estados Unidos, esto se ha percibido como una alteración en la relación con Estados Unidos. De hecho y [según algunas fuentes](#), Arabia Saudí habría buscado alternativas al paraguas nuclear estadounidense realizando inversiones en el programa nuclear pakistaní a cambio de que se le facilitara acceso al arma nuclear en el momento que así fuera requerido.

Con ello, la gestión de la relación con Arabia Saudí sí puede resultar conflictiva por parte de Obama, a pesar que Estados Unidos es el garante de la seguridad nacional saudí en un caso parecido al de Israel. Pero no es menos cierto que la nueva estrategia de la administración Obama en Oriente Medio va encaminada a buscar un equilibrio de poder regional y evitar que tanto Arabia Saudí como Irán puedan convertirse en potencia hegemónica regional. De este modo es como debería interpretarse y explicarse también el intento de aproximación de la Casa Blanca con Teherán.

Así pues, la administración Obama no sólo deberá verificar y controlar el cumplimiento del “Pacto de Acción Conjunto” por parte de Irán, sino que al mismo tiempo deberá afrontar importantes retos en los próximos seis meses para cumplir con su parte de lo pactado en el acuerdo provisional y gestionar sus relaciones con sus aliados tradicionales en la región: Israel y Arabia Saudí.

¿Por qué Irán acepta el acuerdo? El programa nuclear “durmiente” y Siria

Más allá de la elección del nuevo presidente Rohani y el importante efecto que las sanciones internacionales han provocado a la economía iraní y que, en buena medida, han facilitado la vía diplomática con Irán y su posterior disponibilidad a firmar el acuerdo, deberían buscarse otros factores adicionales que hayan hecho cambiar la estrategia iraní respecto a su programa nuclear. Bajo mi punto de vista, dos de estos factores serían los relacionados con el concepto de programa nuclear “durmiente” y la guerra civil siria.

Respecto a la primera variable, las sanciones internacionales han afectado a la economía iraní pero no a su objetivo principal que era frenar el desarrollo del programa nuclear desde que se reiniciara en 2005. Así, y ya en el tramo final de la presidencia de Ahmadineyad, Teherán ha logrado adquirir las capacidades, el

conocimiento y la práctica relativa a un programa nuclear para uso civil. Ello ha sido reafirmado tanto por los servicios de inteligencia estadounidenses como israelíes. No obstante, ambos incidían en el hecho que no habían detectado la intención iraní de dar el paso definitivo para lograr la dimensión militar de su programa.

Y esta es la pregunta: en estos momentos ¿necesita Irán el arma nuclear o enriquecer uranio al 20%? La respuesta es no y por ello puede ir a una mesa de negociación y aceptar rebajar el nivel de enriquecimiento de su uranio del 20% al 5% a cambio de una rebaja de sanciones y de controles más severos. Y este es el gran logro de Jamenei y de la presidencia de Ahmadineyad. Irán ha aguantado el régimen de sanciones hasta que ha logrado alcanzar las capacidades y el conocimiento necesario para crear un programa nuclear de uso civil, y una vez hecho, pasar de una dimensión civil a una militar en el caso que existiera dicha voluntad no resultaría tan difícil.

Una vez cumplido el objetivo, en la etapa final de Ahmadineyad y con el nuevo presidente Rohani se busca la mesa de negociación para aliviar la economía iraní y establecer un programa nuclear “durmiente”, es decir, sin plena capacidad atendiendo a las peticiones de las potencias internacionales, pero que puede ser activado de nuevo en el momento que Irán tenga esa intención. Eso sí, atendándose a las consecuencias de tal decisión. A día de hoy, Irán no necesita el arma nuclear pero sí un programa nuclear “durmiente”, y esto ya lo ha conseguido.

En relación a la segunda variable, es difícil pensar que tanto en el marco de las últimas reuniones del P5+1 e Irán, como en los encuentros secretos bilaterales mantenidos por representantes iraníes y estadounidenses, no se haya tratado el tema de la guerra civil de Siria en algún punto de la agenda. En este sentido, Estados Unidos ha vetado hasta ahora la presencia de Irán en cualquier foro internacional para buscar una solución política para Siria. Pero Irán, uno de los actores más decisivos e influyentes en esta guerra civil por su apoyo al régimen de Al Asad, reclama estar en ellos para defender sus intereses y su posición.

La mediación de Rusia para incorporar a Irán en la mesa de negociación no ha dado resultado hasta el momento. Sin embargo, la firma del “Pacto de Acción Conjunto” podría ser el salvoconducto y autorización pertinente por parte de Estados Unidos a Irán para asistir a la próxima conferencia de paz sobre Siria (o Ginebra II) a celebrar en Ginebra el día 22 de enero. Así que Siria también debe tenerse en cuenta en el acuerdo provisional alcanzado, aunque su nombre no aparezca en el documento.

Para finalizar y a modo de conclusión, para los optimistas el “Pacto de Acción Conjunto” es un hecho histórico que puede ser el primer paso para solucionar la crisis nuclear iraní y, además, puede marcar el inicio de unas relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Irán más fructíferas. Para los prudentes, las negociaciones han permitido alcanzar un primer acuerdo provisional satisfactorio para ambas partes. Pero deberá verse cuál es la evolución en el

cumplimiento del contenido en estos seis meses y cuál es la actitud de los actores y variables que se oponen al pacto para poner sobre la mesa otras opciones diferentes a la vía diplomática. Ello marcará la posible firma de un acuerdo definitivo al finalizar el periodo marcado. Finalmente y para los pesimistas (u optimistas, dependiendo desde qué perspectiva observe los claroscuros), a Obama sólo le quedan tres años de presidencia. A buen entendedor, pocas palabras bastan.

[Xavier Servitja Roca](#) es ayudante de investigación en GESI.