

*Análisis GESI, 6/2013*

## **La República islámica de Irán y el nuevo equipo negociador de su programa nuclear: cambios y repercusiones**

Xavier Servitja

*11 de septiembre de 2013*

El pasado jueves 5 de septiembre de 2013 se confirmó de forma oficial una noticia comunicada a finales de agosto y que representa un verdadero golpe de efecto en relación al programa nuclear iraní.

Y es que el nuevo presidente de la República Islámica de Irán, Hasan Rohani, [anunció](#) definitivamente que a lo largo de su mandato el equipo negociador del régimen de los ayatolás dentro del formato P5+1, el foro de negociación de dicho programa entre Irán y China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia más Alemania, será dirigido y estará bajo la responsabilidad del titular del ministerio de Exteriores, el recién nombrado Mohammad Javad Zarif. Esta decisión conlleva un cambio significativo y sin precedentes dentro de la estructura del sistema de seguridad y de la política exterior iraní ya que, hasta el momento, esta potestad era exclusiva del Consejo Supremo de la Seguridad Nacional cuyo secretario ocupaba la posición de jefe negociador.

Desde mi punto de vista, de esta medida autorizada por el propio Líder Espiritual Ali Jamenei se pueden extraer tres ideas principales: la primera y coincidiendo con la opinión del analista [Mohammad Saleh Sodqian](#), es que con la estrategia de traspasar la responsabilidad directa sobre el equipo negociador del Consejo Supremo de la Seguridad Nacional hacia el Ministerio de Exteriores se pretende contextualizar el tema del programa nuclear en una agenda más amplia de carácter político y no encasillarlo, exclusivamente, en el contexto propio de seguridad. En este sentido, se busca más margen de maniobra para la negociación a cargo de los diplomáticos iraníes.

En segundo lugar, aunque el [Consejo Supremo de la Seguridad Nacional mantendrá la coordinación de las negociaciones](#) y la dirección sobre el desarrollo del programa nuclear, sí es verdad que la designación de Javad Zarif al frente del equipo negociador supone que Rohani y el poder ejecutivo del Estado persan ganan peso para implementar su estrategia de negociación dentro de los órganos decisores en materia de política de seguridad frente al ala más conservadora de los “Principalistas”. Dicho sector, que a día de hoy es el que tiene mayor influencia en el Consejo Supremo de la Seguridad Nacional, siempre se ha mostrado reacio a aceptar cualquier tipo de concesión hacia las

llamadas potencias internacionales o al diálogo directo con Estados Unidos sobre este tema, uno de los principios básicos de las escuelas de política exterior iraní en las que se les puede clasificar: [los “Global balancers” y la versión ofensiva de los “Regional power balancers”](#).

Paradójicamente, la tercera idea es que el Líder Espiritual Ali Jamenei, quien pertenece a este último sector de los “Principalistas” y quien tiene la última palabra en las decisiones que se toman en el Consejo Supremo de la Seguridad Nacional, ha apostado con este movimiento por dar una oportunidad a la vía diplomática propuesta por Rohani en su campaña electoral y ratificada por él mismo en la toma de posesión como presidente de la República Islámica. Dicha proposición se basa en lograr tres objetivos claros y precisos: el primero, el reconocimiento del derecho de Irán a desarrollar su programa nuclear como Estado signatario y miembro del Tratado de No Proliferación (TNP); en segundo lugar, el derecho iraní al enriquecimiento de uranio en su propio territorio que también se reconoce en el TNP; y, finalmente, la reducción o suspensión de las sanciones internacionales que pesan sobre el régimen de los ayatolás que, sin que lleguen a afectar directamente al desarrollo del programa nuclear, sí están haciendo mella en la economía del Estado asiático. A cambio, se ofrece una mayor transparencia sobre el programa nuclear iraní y una aproximación constructiva a las negociaciones evitando la confrontación con las contrapartes como ocurría con el anterior equipo. La propuesta de Rohani también asume que Irán deberá realizar algún tipo de concesión de peso para alcanzar los resultados deseados y, al mismo tiempo y si se dan las condiciones necesarias, que puedan realizarse contactos bilaterales directos con Estados Unidos para tratar la cuestión.

Para llevar a cabo este cometido, la persona elegida para liderar y renovar al equipo negociador ha sido [Javad Zarif](#), nuevo ministro de Exteriores a propuesta de Rohani, cuyo nombramiento ya fue aprobado por el Majlis (parlamento iraní) y ratificado posteriormente por Jamenei. El titular de Exteriores cuenta con el aval y la confianza tanto del presidente iraní como del Líder Espiritual. El primero de ellos, Rohani, lo conoce muy bien por formar parte, precisamente, del equipo negociador del programa nuclear que lideró él mismo como secretario del Consejo Supremo de la Seguridad Nacional entre los años 2003 a 2005. Además, ambos pertenecen a la misma escuela en política exterior iraní: la versión defensiva de los [“Regional power balancers”](#). Mientras que el segundo, Jamenei, lo nombró representante permanente de la delegación de Irán ante Naciones Unidas en 2002 (cargo que ocupó hasta 2007) gracias a su amplia experiencia diplomática y conocimiento de los círculos de poder tanto en el ámbito de esta organización internacional en Nueva York, como en los sectores políticos en Washington donde tuvo la oportunidad de conocer, entre otros muchos, a Joe Biden y a Chuck Hagel, actuales vicepresidente y secretario de Defensa estadounidenses respectivamente.

Y es que Javad Zarif ha desarrollado gran parte de sus más de treinta años de carrera diplomática y profesional en Estados Unidos, país donde ha vivido durante más de dos décadas. Así, en la Universidad Estatal de San Francisco

obtuvo su Grado y Máster en Relaciones Internacionales. Mientras que su PhD en Derecho Internacional lo realizó en la Denver University. Después y hasta el día de hoy, Javad Zarif ha ejercido como profesor y ha ocupado varios cargos dentro de la estructura del ministerio de Exteriores iraní.

En los sectores diplomáticos estadounidenses y europeos se recuerda a Javad Zarif por su papel constructivo como delegado iraní en la Conferencia de Bonn (Alemania) en 2001 que permitió el establecimiento de un nuevo gobierno afgano tras la caída de los talibanes. Así como también por formar parte de la iniciativa denominada “Great Bargain” en 2003 que fue un intento de negociaciones entre Estados Unidos e Irán con una agenda de discusión centrada, básicamente, en lograr la estabilización de Afganistán e Irak.

Así pues, el doble nombramiento de Javad Zarif como ministro de Exteriores y como responsable del equipo negociador del programa nuclear iraní en sustitución del “Principalista” Saïd Jalili ha sido bien acogida por la diplomacia internacional. De él destacan su claro perfil negociador y abierto al entendimiento con las grandes potencias internacionales. Hecho que ya ha demostrado con anterioridad y del que sigue haciendo gala. Sirvan de ejemplos del modo de hacer de Javad Zarif el que siempre utilice [la palabra “rival”](#) para referirse a Estados Unidos y no “enemigo”, o su reciente felicitación vía twitter del año nuevo judío (Rosh Hashanah) a dicha comunidad en un episodio inédito y calificado ya de [“diplomacia del twitter”](#) (su cuenta ha sido autenticada, no así una atribuida al [presidente Rohani y en la que se publicó el mismo mensaje](#)). Sin embargo, este hecho y su designación al frente del equipo negociador le han acarreado las primeras críticas internas desde algunos sectores “Principalistas” que le acusan de ser un tecnócrata “occidentalizado”. Éstos no han aceptado de buen grado que el ejecutivo adquiera mayor poder en la negociación respecto al Consejo Supremo de la Seguridad Nacional, órgano que finalmente tendrá como secretario a Ali Shamkhani, antiguo comandante de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica y ministro de Defensa entre 1997 y 2005 durante la presidencia del reformista Mohammad Jatami.

Y es que la elección del nuevo responsable del equipo negociador sólo hace que incrementar el malestar del sector más conservador e inmovilista de los “Principalistas”. Ello viene motivado porque con anterioridad ya se habían nombrado otros dos cargos relevantes dentro de la estructura diplomática que también deberán lidiar con la crisis nuclear iraní y que no pertenecen a su corriente: el de [Reza Najafi](#), como nuevo embajador iraní delante del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) en Viena, y el de [Ali Akbar Salehi](#), como nuevo director de la Organización de la Energía Atómica de Irán (OEAI). Dichas designaciones, producidas a mediados y finales de agosto, responden al perfil del nuevo equipo negociador ya que ambos diplomáticos se han mostrado favorables a la vía del diálogo constructivo con las potencias internacionales en la misma línea planteada por Rohani y Javad Zarif.

Respecto a Reza Najafi, que substituirá en el cargo al conservador Ali Asghar Soltanieh, es un diplomático del ministerio de Exteriores experto en temas de

desarme y no proliferación del que se espera una actitud más conciliadora dentro del OIEA. En lo referente a Ali Akbar Salehi al frente del OEAI, órgano que se encarga de gestionar las instalaciones del programa nuclear iraní, destacar que ya había ocupado dicho cargo antes de ser ministro de Exteriores en la última etapa del anterior presidente Mahmud Ahmadineyad. Aunque su posición no esté vinculada directamente con el equipo negociador, entre las funciones del director está la de representar al régimen de los ayatolás en la reunión anual del OIEA que se celebra en Viena. Precisamente, tanto Salehi como Najafi estrenarán su cargo de manera oficial en dicho encuentro a celebrar entre los días 16 al 20 de septiembre. Sin embargo, se puede afirmar que la reanudación oficial de la agenda de negociación del programa nuclear iraní con Rohani como presidente empieza días después, concretamente [el 27 del mismo mes](#), con una reunión entre representantes del equipo negociador iraní y del OIEA. En la misma, se discutirán algunas cuestiones técnicas sobre dicho programa que aparecen publicadas en el [informe del OIEA](#) dedicado al mismo y publicado el 28 de agosto de 2013. Entre ellas, la agencia de Naciones Unidas preguntará por la instalación de unas 1000 centrifugadoras de nueva generación para enriquecer uranio en la planta de Natanz, o por si Irán sigue con sus planes de construir cinco nuevas plantas para realizar este mismo proceso, entre otros asuntos.

No obstante, esta primera toma de contacto con el nuevo equipo negociador de Irán servirá al OIEA tanto para reiterar sus principales demandas respecto al programa nuclear iraní – el acceso de sus inspectores no sólo a las instalaciones declaradas del programa, sino también a aquellas requeridas como la base militar de [Parchin](#); la clarificación de la posible dimensión militar del programa; o la demanda a Irán para que implemente el Protocolo Adicional, entre otros – como para ver qué predisposición y qué postura adoptan las nuevas figuras de la contraparte iraní a estas solicitudes durante la reunión. De ella, se espera que concluya con una revisión de la agenda a tratar y que se fije un calendario para realizar una nueva ronda de inspecciones en suelo iraní por parte del equipo de inspectores del OIEA.

Y es que la predisposición a aceptar alguna de las demandas del OIEA puede significar el primero de una larga serie de pasos que nos lleven a pasar de los gestos a los hechos y vislumbrar que hay de verdad en la nueva aproximación diplomática de Irán. Hasta el momento, el Estado persa sí ha mostrado gestos para solucionar la crisis nuclear a través de una vía negociada con la elección de Rohani como presidente y sus declaraciones de buenas intenciones, o el traspaso de la responsabilidad del equipo negociador del secretario del Consejo Supremo de la Seguridad Nacional al ministro de Exteriores. Pero quizás, el más importante de ellos es el visto bueno de Jamenei a este último aspecto y la confianza depositada en Rohani.

Y estos gestos, conjuntamente a algún hecho que pueda producirse, son vitales para dar argumentos a los sectores académicos, políticos y militares estadounidenses que piden dar mayor margen a la vía diplomática para resolver la crisis nuclear. En esta dirección, el Dr. Christopher Bolan, profesor de la US

Army War College y antiguo oficial de inteligencia estratégica en Oriente Medio, señala en un reciente artículo titulado “[Dealing with Iran: More myths than facts](#)” que Estados Unidos debería reconocer formalmente el derecho de Irán a enriquecer uranio. Al mismo tiempo, Irán debería limitar dichas actividades y permitir un régimen intrusivo de inspecciones internacionales del OIEA siguiendo los parámetros del Protocolo Adicional. A cambio de ello, según argumenta Bolan, deberían suavizarse progresivamente las sanciones que pesan sobre el régimen de los ayatolás.

En esta misma dirección y tras la elección de Rohani, 131 representantes demócratas y republicanos del Congreso estadounidense firmaron una [carta](#) sobre la cuestión iraní impulsada por los congresistas David Price y Charles Dent. En ella, se reclama a Obama que dé una oportunidad a la vía diplomática para resolver el conflicto ante el nuevo escenario abierto con el nuevo presidente iraní. Esta ha sido la mayor iniciativa a favor del diálogo con Irán surgida desde los centros de poder de Estados Unidos desde la revolución de Jomeini de 1979. Sin embargo y en un sentido opuesto, a finales del mismo mes de julio [la propia Cámara de representantes estadounidense aprobó un nuevo paquete de sanciones](#) contra el régimen de los ayatolás bajo la Ley de Protección de un Irán Nuclear. Éstas incluyen medidas para reducir las exportaciones del petróleo iraní en un millón de barriles por día durante un año, así como la negación de acceso a divisas extranjeras y otras medidas encaminadas a afectar al sector del transporte de mercancías iraní. Esta nueva serie de sanciones aún debe ser ratificada por el Senado este mismo mes de septiembre. No obstante, estos hechos descritos demuestran la creciente división actual entre los congresistas estadounidenses sobre cuál debe ser el enfoque de seguridad a aplicar para resolver la crisis nuclear iraní.

Por eso, para aplicar la vía diplomática -si de verdad hay voluntad real para hacerlo- es importante que progresivamente ambas partes transformen los gestos en hechos y fijen cuanto antes una fecha para celebrar una nueva ronda de negociaciones entre el P5+1 e Irán. Aunque la dificultad máxima de esta vía diplomática planteada por Rohani radicará en cómo hacer converger, al mismo tiempo, la decisión de aligerar el régimen de sanciones contra Irán por parte de Estados Unidos y la Unión Europea (aunque este último actor está sufriendo algunos [reveses judiciales por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea](#) que está declarando ilegales algunas sanciones impuestas contra entidades iraníes por falta de evidencias en sus vínculos con el programa nuclear de su Estado), con la decisión de Irán de acceder a un mayor control por parte del OIEA de su programa nuclear para dar mayor transparencia al mismo. Es decir, cómo presentar un acuerdo de estas características a los respectivos sectores opuestos a la vía de negociación sin dar la impresión que se ha cedido frente a la otra parte. A ello hay que añadir el [complejo mecanismo legal](#) para suavizar o suspender las sanciones impuestas contra Irán por parte de Estados Unidos. Aunque Obama tiene potestad para anular algunas de ellas, en otras necesita llegar a acuerdos con los representantes del Congreso estadounidense.

Este es uno de los problemas a resolver y una de las claves para impulsar de nuevo el proceso negociador y que el mismo no se quede estancado como hasta ahora. Además, el escenario planteado puede verse agravado por la situación de la guerra civil en Siria y la posible intervención militar anunciada por Estados Unidos ante el supuesto uso de armas químicas por parte del régimen de Bashar Al-Asad. Se deberá tener en cuenta cómo evoluciona el conflicto sirio y en qué medida afecta a la agenda de negociaciones del programa nuclear. La pregunta es ¿Realmente podrá separarse el nuevo escenario que puede proyectarse en Siria de la negociación de la crisis nuclear iraní? o en sentido opuesto ¿Puede el P5+1 utilizarse como un “canal trasero” para buscar vías de diálogo para resolver ambas crisis?

De todas maneras, este mes de septiembre va a resultar clave para el futuro de la negociación del programa nuclear iraní. Por una parte, Javad Zarif está acometiendo la reestructuración del equipo negociador sin despejar aún la incógnita de si él asistirá personalmente como jefe del mismo a las reuniones con el P5+1 o, por el contrario, delegará este papel a otro diplomático de su confianza. Si se produce el primer caso, deberá verse cómo reaccionan las otras cancillerías y si ellos también enviarán a sus ministros de Exteriores a la futura reunión.

Por otra parte, a esto debe sumarse que durante el mismo mes y de forma paralela, en concreto el día 17 de septiembre, empieza la 68 sesión regular de la Asamblea General de Naciones Unidas en la que será la segunda aparición internacional del nuevo presidente Rohani. La primera se producirá los días 12 y 13 de septiembre con su asistencia confirmada como invitado a la reunión de la [Organización de Cooperación de Shanghái](#) (OCS), de la cual Irán es Estado observador, y que tendrá lugar en la capital de Kirguistán, Biskek. Fuentes de la diplomacia iraní ya han confirmado que en el marco de dicha cumbre, Rohani se reunirá con los presidentes chino, Xi Jinping, y ruso, Vladimir Putin, con los cuales, aparte de otros temas de la actualidad internacional, se hablará de como resolver la crisis nuclear iraní.

Una vez ya en Nueva York, Rohani, apodado el “Jeque de la Diplomacia”, se presentará oficialmente ante toda la comunidad internacional con [su discurso como presidente de La República Islámica de Irán ante la Asamblea General de Naciones Unidas](#)—del que se espera un tono conciliador y muy diferente al de su predecesor en el cargo Mahmud Ahmadineyad— y manteniendo reuniones bilaterales con otros mandatarios. En los mismos, Rohani intentará tanto explicar la nueva vía diplomática iraní respecto a su programa nuclear, como mantener y recabar apoyos para la resolución de la crisis acorde a los intereses de Teherán. Entre los miembros de la delegación que le acompañaran no faltará el ministro de Exteriores, Javad Zarif, quien de momento ya ha concertado encuentros bilaterales con sus homólogos ruso, Serguéi Lavrov, y británico, William Hague, para tratar la cuestión nuclear e intentar determinar una fecha para el reinicio de las negociaciones en el formato P5+1 tras la última reunión realizada en Abril en Almaty (Kazajistán). De hecho, Catherine Ashton, la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y

portavoz del P5+1, ya [comunicó](#) a Javad Zarif a principios de septiembre la disponibilidad de las cinco potencias internacionales y de Alemania para volver a la mesa de negociación.

Tras un septiembre con una agenda internacional apretada, se espera que el P5+1 y el nuevo equipo negociador de Irán liderado por Javad Zarif puedan reiniciar las negociaciones en octubre o noviembre a más tardar. Siempre condicionado a que las decisiones o acciones que puedan ocurrir en la Guerra Civil siria no se inmiscuían en la agenda de la crisis nuclear iraní. De la primera reunión que se realice no deben esperarse grandes resultados. Podrá considerarse un encuentro de presentación y tanteo entre los actores más llenas de “gestos” que de “hechos”. Sin embargo, de la siguiente cita del P5+1 (en caso de producirse) ya deberían lograrse más “hechos” que “gestos” por ambas partes. Como ha repetido insistentemente el nuevo titular de Exteriores iraní en [algunas de sus recientes intervenciones](#), las negociaciones deben ser un juego en el que ambas partes ganen y no un juego de suma cero.

Más que nada, para evitar que los sectores reacios a la negociación y a realizar concesiones existentes, sobre todo, en Irán y Estados Unidos, puedan dinamitar el proceso, así como que otros actores como Israel y su premier Netanyahu puedan seguir presionando para aplicar la vía de la intervención militar contra Irán como solución a la crisis nuclear iraní. Debe recordarse que a mediados de agosto el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, el General Martin Dempsey, y su homólogo israelí, el Teniente General Benny Gantz, [se reunieron en Tel Aviv](#) y ese fue precisamente uno de los temas tratados. Y esa es la presión y la espada de Damocles con la que deberá trabajar Rohani, Javad Zarif y el nuevo equipo negociador iraní a lo largo de su mandato para lograr los objetivos marcados respecto a su programa nuclear.

**Xavier Servitja Roca** es colaborador de GESI y analista e investigador en seguridad y política internacional. Máster en Política Internacional por la Universidad Complutense de Madrid en 2012 con una beca de la Fundación La Caixa. Licenciado en Ciencias Políticas, especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona en el año 2009 con Honores y Premio Extraordinario de Licenciatura. Entre los años 2009 y 2011, ha sido becario en la Fundación CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs, praktikant y asistente de investigación del vicedirector del German Institute for International and Security Affairs – Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) en Berlín (Alemania), e intern en el Departamento de riesgo político y amenazas transnacionales del International Institute for Strategic Studies (IISS) en Londres (Reino Unido).