

Irán y el acuerdo marco sobre el programa nuclear

Las negociaciones han puesto de manifiesto que la estructura geopolítica de Oriente Medio está cambiando gracias a un reequilibrio de las relaciones de fuerza en beneficio de Irán.

Ilyasse Rassouli

El 2 de abril de 2015, Irán y los países del “5+1” (Francia, EE UU, Reino Unido, China, Rusia y Alemania) llegaron a un acuerdo marco sobre el programa nuclear iraní. ¿Cuáles son los términos de este acuerdo y los retos que supone para la región?

De la cooperación inicial a las dudas de la comunidad internacional

En el preámbulo de este artículo, hay que recordar que el programa nuclear de Irán nació con la ayuda de socios occidentales, en el marco del programa “Átomos para la paz” (1957). Los Estados Unidos de Dwight David Eisenhower y Francia proporcionaban a Irán una determinada cantidad de uranio enriquecido para que funcionasen las centrales que Alemania Occidental estaba construyendo. En esa época, el objetivo del Irán del sha Mohamed Reza Pahlevi era claro: el país deseaba producir electricidad mediante la energía nuclear para no agotar sus preciosos recursos petroleros, dentro de la lógica de diversificación de las fuentes de energía. Irán firmó el Tratado de No Proliferación (TNP) el primer día que se aprobó, el 1 de julio de 1968, y lo ratificó el 2 de febrero de 1970. Y, a día de hoy, sigue siendo miembro.

La revolución iraní de 1979 y la guerra contra Irak (1980-1988) fueron un punto de inflexión en el programa nuclear iraní, que se convirtió en un asunto controvertido en la escena internacional. De hecho, la República Islámica mostró una gran hostilidad hacia los aliados occidentales del sha, e incluso el personal de la Embajada estadounidense en Teherán fue tomado como rehén durante 444 días, lo que marcó el punto de inicio de la ruptura de las relaciones entre EE UU e Irán. Por su parte, la guerra contra Irak hizo temer al conjunto de los países occidentales que la República Islámica empezase a desarrollar armas nucleares para defenderse. Debido a las dudas que albergaban con respecto a las intenciones nucleares del nuevo régimen iraní y a su aversión hacia Occidente, Alemania Occidental, Francia y EE UU pusieron fin a su cooperación nuclear con

Irán, dejando inacabadas las infraestructuras. Pero sobre todo, la guerra entre Irán e Irak hizo que los países occidentales se pusiesen del lado de Irak y le prestaran apoyo económico y armamentístico a lo largo del conflicto. Este acontecimiento deterioró considerablemente las relaciones entre Irán y Occidente durante muchos años. Las tensiones alcanzaron su punto álgido en 2003 con la invasión de EE UU de Irak, que implicó un gran despliegue de soldados estadounidenses junto a las fronteras de Irán.

De la negociación a las sanciones internacionales y unilaterales

Entre 2003 y 2005, cuando EE UU invadió Irak, las cancillerías europeas temían que la administración Bush pasase después a Irán, del que se sospechaba que proseguía en secreto con su programa nuclear. En este contexto, una troika europea –compuesta por los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Dominique de Villepin, Alemania, Josckha Fischer, y Reino Unido, Jack Straw– optó por negociar con el Irán del presidente Mohamed Jatamí para que se despejasen las dudas sobre su programa nuclear. Se acordó con Irán la suspensión temporal del enriquecimiento de uranio y la aplicación del protocolo adicional del TNP, que permitía visitas sin previo aviso del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA). A pesar de las importantes disensiones en Irán entre los conservadores, radicalmente opuestos a las negociaciones, y los moderados, más abiertos al diálogo, se alcanzó un acuerdo. Este episodio diplomático permitió calmar los ánimos y demostró la capacidad de Irán para negociar a pesar de sus divisiones internas. Estas negociaciones también coincidieron con el “diálogo de civilizaciones” que defendía el presidente iraní Jatamí desde 2001, en el que dio muestras de una apertura destacada –y destacable– hacia Occidente.

Con la llegada de Mahmud Ahmadineyad a la presidencia en 2005, las tensiones en torno al programa

nuclear volvieron a reavivarse tras el anuncio del reinicio del proceso de enriquecimiento (decisión tomada por el moderado Jatamí al final de su mandato y continuada por Ahmadineyad). El OIEA, inquieto, votó entonces a favor de trasladar el asunto a la ONU para que se pudiesen adoptar unas sanciones internacionales. A partir de 2006, las sanciones más emblemáticas fueron las relativas a la prohibición de importar tecnologías nucleares; el bloqueo de los bienes en el extranjero de personalidades y empresas relacionadas con el programa; las sanciones financieras contra los bancos iraníes; y, por último, el embargo sobre el petróleo iraní decidido por la Unión Europea el 23 de enero de 2012.

Con las sanciones, Irán sufrió una grave crisis económica, que se caracterizó por una tasa de inflación que oscilaba entre el 20% y el 35% desde 2007. Sin embargo, las sanciones económicas unieron a la mayoría de la población iraní en torno al poder, y este apoyo popular reforzó la legitimidad de los dirigentes iraníes en su pulso con Occidente. Según encuestas realizadas por diferentes fundaciones e institutos de sondeo estadounidenses (Center for International and Security Studies at Maryland, 2014 ; Sondeo Gallup, 2013 ; National Defense Research Institute, 2011), la población iraní apoya mayoritariamente a sus dirigentes para llevar a cabo un programa nuclear pacífico, y una mayoría de los entrevistados cree incluso que el programa es un motivo de orgullo nacional, y es visto más como una proeza tecnológica que como un instrumento de amenaza.

El interés de los actores y los desafíos geopolíticos de la región

Ante los cambios geopolíticos que se vienen produciendo en Oriente Medio desde 2011, como el agravamiento de la guerra civil en Siria y la implantación del grupo terrorista Estado Islámico (EI), los países occidentales han optado por una nueva estrategia basada en la reincorporación de Irán a la escena internacional con la idea de que Teherán pueda desempeñar un papel en la estabilización de la región. En el grupo de los “5+1”, la diplomacia activa de EE UU ha contrastado con la diplomacia más prudente de Francia, que se ha mostrado más firme con Irán. Francia quiere asegurarse de que cualquier acuerdo que se adopte sea “sólido y verificable”, y París ha repetido en varias ocasiones que un acuerdo de mínimos podría provocar una carrera armamentística nuclear en la región, ya que otros países podrían querer desarrollar a su vez un programa nuclear como estrategia de disuasión.

En lo que se refiere a la cuestión siria, las estrechas relaciones diplomáticas, financieras y militares entre Damasco y Teherán justifican la incorporación de Irán

a las negociaciones. Es además lo que desea la administración de EE UU que, aunque al principio se oponía a cualquier posibilidad de mantener en el poder a Bashar al Assad, cambió relativamente de postura al anunciar a través de su secretario de Estado, John Kerry, que la solución al conflicto sirio pasa por negociar con el presidente Al Assad. Washington desea normalizar sus relaciones con Teherán para convertirlo en un aliado fiable capaz de aportar soluciones para salir de la crisis.

La lucha contra el aumento del poder del EI es otro desafío importante. Tanto Washington como Teherán han recurrido a sus tropas para luchar contra este enemigo común, pero por separado, aunque los dirigentes iraníes y estadounidenses han mantenido conversaciones bilaterales estratégicas informales en varias ocasiones. Irán, país fronterizo con Irak, quiere evitar cualquier riesgo de contagio en su territorio. Así, la adopción de un acuerdo en el programa nuclear marcaría un importante punto de inflexión geopolítico para la región ya que podría convertirse en un “trampolín político” hacia unas conversaciones oficiales sobre la amenaza del EI y la creación de un marco de cooperación sobre la crisis siria.

En cuanto a la diplomacia iraní, el éxito de las negociaciones, antes de cualquier consideración geopolítica, permitiría suavizar las sanciones económicas que afectan de forma importante a la economía. Por esa razón, la delegación iraní está decidida a alcanzar un acuerdo. Sin embargo, varias personalidades influyentes relacionadas con el régimen se han mostrado contrarias al proceso de negociaciones y rechazan la idea de un acuerdo nuclear con las potencias occidentales. Esta dualidad, representada por el Guía Supremo, que algunas veces se muestra abierto a las negociaciones y otras veces crítico e incluso escéptico en cuanto a la posibilidad de alcanzar un acuerdo, refleja la importante rivalidad entre los radicales y los moderados en Irán. Es interesante señalar que se puede observar el mismo fenómeno en el bando estadounidense, ya que Barack Obama tiene que enfrentarse a la oposición del Partido Republicano, que disfruta de mayoría en el Congreso y se muestra contrario a cualquier acercamiento a Irán. En marzo de 2015, 47 senadores republicanos enviaron una carta abierta a los dirigentes de la República Islámica de Irán mostrando su oposición a cualquier acuerdo nuclear y recordando que el Congreso es la institución que ratifica los tratados internacionales en EE UU.

De la elección de Hasan Rohaní al acuerdo marco

A pesar de la oposición política interna, ¿cómo es posible explicar que los diplomáticos iraníes negocien más fácilmente y más asiduamente que en el pasado? La respuesta se encuentra, en parte, en

la evolución del sistema institucional: con la elección de Rohaní, un solo hombre ha sido el encargado de las negociaciones, el ministro de Asuntos Exteriores, Mohamed Javad Zarif. Antes, el responsable era el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CSSN), una institución compuesta por varios actores con intereses divergentes y que tenía que adoptar sus decisiones por consenso, lo que alargaba obligatoriamente el tiempo. Por tanto, con esta evolución, Zarif y su delegación se libraron de las limitaciones burocráticas del CSSN. Por otra parte, el perfil de Zarif también es significativo: se formó en EE UU, es bilingüe en inglés, sus dos hijos son estadounidenses y ha trabajado muchos años en la sede de la ONU en Nueva York. Parece que su personalidad y su trayectoria han influido en el buen transcurso de las negociaciones con su homólogo estadounidense Kerry, y hacen prever que la cooperación será aún más ambiciosa en el futuro.

Así, tras un largo proceso de negociaciones, el "5+1" e Irán aprobaron colectivamente un acuerdo marco el 2 de abril de 2015, que prevé una reducción de dos tercios partes del número de centrifugadoras, que deberían pasar de 19.000 a 6.104. Además, Irán se comprometió a no construir nuevas centrifugadoras ni reactores de agua pesada durante 15 años; a no enriquecer uranio más allá del límite del 3,67% durante 15 años; a que una parte de su producción de uranio se envíe regularmente al extranjero; y a que sus excedentes de agua pesada se vendan en el mercado internacional. El OIEA, encargado de controlar el cumplimiento de estas condiciones, tendrá un acceso más amplio a los diferentes emplazamientos nucleares y podrá realizar visitas con más frecuencia. Una vez que el organismo certifique que Irán cumple sus compromisos, las sanciones económicas, financieras y comerciales podrán levantarse progresivamente. A tenor de los términos del acuerdo, el texto constituye una base sólida para un trato definitivo. Pero el verdadero éxito de las negociaciones ha sido la reanudación de las relaciones entre estadounidenses e iraníes, mucho más importante.

La desconfianza de Arabia Saudí y de las monarquías del Golfo

En un contexto de tensiones marcado por el recrudescimiento de la oposición entre chiees y suníes en Oriente Medio, las negociaciones con Irán asustan a Arabia Saudí. Las relaciones entre Teherán y Riad han sido conflictivas durante mucho tiempo, e incluso se rompieron oficialmente entre 1988 y 1991. Actualmente, los dos países libran una lucha geopolítica por interposición en distintos escenarios para consolidarse como potencia regional en Oriente Medio. De hecho, se enfrentan indirectamente en varias crisis: Yemen, Bahréin, Siria e Irak. Además, Irán tiene una población de 78 millones de

habitantes, mientras que Arabia Saudí tiene 29 millones. Por otra parte, Irán cuenta con una población con formación en la que las mujeres representan el 60% de los estudiantes y el 40% de los doctorandos. Por esta razón, Irán dispone de una ventaja demográfica y simbólica frente a su rival saudí a la que podría añadirse una ventaja económica si se levantan progresivamente las sanciones. Por tanto, el reino saudí, principal aliado de EE UU en la región, no vería con buenos ojos el acercamiento entre estadounidenses e iraníes.

La perspectiva de que Irán se convierta en un socio fiable en la región tampoco es bien vista por las pequeñas monarquías del Golfo (con la destacada excepción de Omán y del emirato de Dubái, con los que las relaciones son más bien buenas), que mantienen diferencias en varias cuestiones con Teherán. Emiratos Árabes Unidos tiene un conflicto territorial con Teherán por las tres pequeñas islas de Abu Musa, Tumb Mayor y Tumb Menor en el Golfo; Bahréin acusa a Irán de instrumentalizar a la importante comunidad chií de su territorio; y el apoyo financiero de Catar a la oposición siria choca con el apoyo iraní a Al Assad. La petición a EE UU de una seguridad cada vez mayor por parte de las pequeñas monarquías y el desarrollo de su unión política y militar contribuyen así a fomentar una situación de "guerra fría" o de "paz fría". La reciente creación de una fuerza militar conjunta por parte de la Liga Árabe, el 29 de marzo de 2015, pone de manifiesto la fijación de los países del Golfo con Irán, ya que los miembros de esta fuerza conjunta consideran que la principal amenaza que pesa sobre su seguridad hoy en día es Irán.

Hacia un reequilibrio geopolítico en Oriente Medio

Mucho más allá de la existencia o no de un acuerdo definitivo, las negociaciones han supuesto la reanudación histórica de las relaciones entre estadounidenses e iraníes. Aunque en las conversaciones solo se abordó la cuestión nuclear, sin hacer referencia a otros temas geopolíticos regionales, podemos esperar que después del 30 de junio se confirme la reanudación de las relaciones entre Irán y Occidente. Por tanto, el buen transcurso de las negociaciones nucleares podría llevar a iraníes y occidentales a sentarse de nuevo en la mesa para hablar sobre otros temas regionales. El papel de Irán en la cuestión siria y su lucha contra el EI han demostrado que es un actor indispensable al que no se puede ignorar. Al fin y al cabo, las negociaciones nucleares han puesto de manifiesto que Irán puede ser un socio fiable y que la estructura geopolítica de Oriente Medio está cambiando gracias a un reequilibrio de las relaciones de fuerza en su beneficio. ■