

Aunque la amenaza de sanciones o de una intervención militar ha obligado a veces al régimen a promover su línea más moderada para favorecer las negociaciones con Occidente, nada ha hecho renunciar a Irán a la idea de enriquecer uranio en su propio suelo.

Wendy Ramadan-Alban es investigadora asociada del CETOBaC y delegada de Desarrollo Internacional y Relaciones Institucionales del IRSEM.

NEGOCIACIONES NUCLEARES: ¿QUÉ LECCIONES SE HAN APRENDIDO DESDE 2003?

¿Va Irán a “capitular”, en palabras de Donald Trump, es decir, a renunciar a enriquecer uranio en su propio suelo? Después de la llamada “Guerra de los 12 días” entre Israel e Irán, que terminó con un alto el fuego tras la intervención militar estadounidense, Trump cree que hay más posibilidades de concluir su acuerdo en sus condiciones: es más probable que Irán acepte renunciar al enriquecimiento de uranio.

Por su parte, Irán, que pudo poner a resguardo su producción de unos 400 kg de uranio enriquecido al 60% antes de los ataques estadounidenses, aprobó el 25 de junio una ley por la que suspende toda cooperación con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), mientras no se respeten la soberanía nacional y la integridad territorial de Irán, y mientras no se reconozca su derecho a enriquecer uranio en virtud del artículo IV del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP).

¿Qué nos dice la historia de las negociaciones sobre la capacidad de Estados Unidos, y más ampliamente del P5+1, para obligar a Irán a dominar todo el ciclo del uranio?

LOS ORÍGENES DE LA CRISIS

Aunque bajo la administración Clinton (1993-2001) Irán ya había sido acusado de buscar un programa nuclear militar, el verdadero detonante de la “crisis nuclear iraní” se produjo el 14 de agosto de 2002. En una rueda de prensa en Washington D.C., un opositor al régimen iraní reveló la existencia de dos instalaciones nu-

cleares en construcción que no habían sido declaradas al OIEA: el reactor de agua pesada de Arak y la planta de enriquecimiento de Natanz.

Según el artículo IV del TNP, Irán tenía derecho a desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. Además, en aquel momento, su programa nuclear se encontraba todavía en fase experimental. Según el informe del OIEA del 10 de junio de 2003, “las cantidades de material nuclear [entonces] implicadas no eran grandes [aproximadamente 1,8 toneladas correspondientes a 0,13 kilogramos efectivos de uranio], y [...] este material aún tenía que ser procesado antes de poder ser utilizado como material fisible [...]”.

Sin embargo, varios factores sembraron rápidamente dudas sobre las verdaderas intenciones de Teherán: la no declaración de la construcción de la planta de Natanz, que violaba el código reformado 3.1 de los Arreglos Subsidiarios de los Acuerdos de Salvaguardias Amplias (código aún no reconocido por Irán); la no declaración de la adquisición, el tratamiento y la utilización de materiales nucleares; las actividades de enriquecimiento no declaradas en las instalaciones de la Compañía Eléctrica de Kalaye; el descubrimiento de rastros de contaminación en Natanz; el aplazamiento a petición de Irán de la inspección al país por parte del director general del OIEA (prevista para octubre de 2002, pero aplazada a febrero de 2003); y, por último, la actitud del director de la Organización de la Energía Atómica de Irán (OEAI), considerada poco cooperativa.



Funeral oficial en la plaza Enqelab en honor de los mandos militares y otras víctimas de la reciente guerra con Israel. Teherán, 28 de junio de 2025./KAVEH KAZEMI/GETTY IMAGES

INICIO DE LAS NEGOCIACIONES

La primera resolución adoptada por el OIEA sobre el programa nuclear iraní (12 de septiembre de 2003) fue un verdadero punto de inflexión. Supuso el impulso para la apertura de las primeras negociaciones entre Teherán y el E3 (Francia, Alemania y Reino Unido), al que se unió posteriormente el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

En el contexto geopolítico de la época, marcado por la invasión estadounidense de Afganistán y luego de Irak, las élites iraníes en el poder temían un escenario similar al de Irak. Este temor les llevó a aceptar la apertura de negociaciones y a dar muestras de buena fe poniendo en marcha "medidas de confianza" como el Protocolo Adicional (firmado en diciembre de 2003, pero nunca ratificado); la aplicación voluntaria del código 3.1 modificado; y la suspensión temporal de las actividades nucleares.

Finalizada en verano de 2005, esta primera ronda de negociaciones fracasó por desacuerdos sobre el derecho de Irán a enriquecer uranio. El E3 exigió el "cese total" de las actividades relacionadas con el enriquecimiento, lo que Teherán rechazó categóricamente. Irán solo aceptó una "suspensión temporal y voluntaria" de sus actividades, como medida de confianza antes de que pudiera alcanzarse un acuerdo.

ESTANCAMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES

Si las primeras negociaciones fracasaron bajo la administración del presidente reformista Mohamed Jatamí (1997-2005), se estancaron bajo la presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2013), cuya retórica era antiimperialista, antioccidental y antisemita. Para agravar el contexto de las negociaciones, los informes del OIEA mencionaban cada vez más elementos que "validaban la tesis de una posible dimensión militar", en concreto al relacionar las actividades nucleares con las de desarrollo de misiles balísticos, que los iraníes negaron (Aplicación del acuerdo de salvaguardias del TNP y de las disposiciones pertinentes de las resoluciones del Consejo de Seguridad en la República Islámica de Irán, OIEA, 2010).

Contrariamente a su retórica, la administración Ahmadineyad no era hostil a la cooperación con el OIEA, ni al principio mismo de negociación con Occidente, ya fuera el E3 o el P5+1, o incluso Estados Unidos en un contexto bilateral. Sin embargo, su presidencia estuvo marcada por una firme determinación de imponer las reglas del juego en las negociaciones. Para ello, la parte iraní abogó por un enfoque de "doble vía" que consistía por una parte, en desarrollar su programa nuclear y, por otra, en mantener una apertura a las negociaciones. Ahmadineyad ponía así fin a las medidas de confianza establecidas por sus predecesores entre 2003 y 2005, porque consideraba que no correspondía a Irán dar el primer paso en las negociaciones.

ESPIRAL DESCENDENTE

Entre los hechos más destacados de este periodo figura la transferencia por el OIEA del expediente nuclear

iraní al Consejo de Seguridad el 4 de febrero de 2006, motivado por la reanudación de las actividades de enriquecimiento de uranio en Natanz.

El periodo de 2005 a 2013 se caracterizó por la promulgación por el Consejo de Seguridad de resoluciones en virtud del artículo 40 del Capítulo VII (n.º 1696, de 31 de julio de 2006) y del artículo 41 (n.º 1737, de 23 de diciembre de 2006; n.º 1747, de 24 de marzo de 2007; n.º 1803, 3 de marzo de 2008; n.º 1929, 9 de junio de 2010), algunas de las cuales imponen sanciones. Entre otras cosas, estas resoluciones exigían la suspensión de todas las actividades nucleares iraníes relacionadas con el enriquecimiento. El gobierno de Ahmadineyad rechazó sistemáticamente estas resoluciones y responde acelerando el programa nuclear iraní (enriquecimiento hasta el 20%, inauguración de la planta de enriquecimiento de Fordow, etc.).

La Unión Europea (UE), por su parte, declaró un embargo petrolero contra Irán en 2012. Ese mismo año también se desconectó a Irán del sistema bancario internacional, SWIFT.

FIRMA DEL JCPOA

Las negociaciones se reanudaron en 2013 en un contexto político favorable. En aquel momento, la administración iraní estaba dirigida por Hasan Rohaní, figura central apoyada por los reformistas (corriente de izquierdas), pero también por una parte de los conservadores aglutinados en torno a Ali Larijaní. Rohaní había sido elegido presidente con la promesa de un acuerdo con Occidente que supondría el levantamiento de las sanciones.

El JCPOA, también conocido como Acuerdo Multilateral de Viena, se firmó el 14 de julio de 2015 y fue refrendado por la Resolución 2231 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Concluido entre Irán y el P5+1, bajo la paraguas de la UE, este acuerdo político consagraba el derecho de Irán a enriquecer su uranio con fines civiles, hasta un límite del 3,67%. Su objetivo era controlar, limitar y supervisar las actividades nucleares de Irán durante un periodo de 10 años para garantizar que el programa no se desviara hacia fines militares.

A cambio, se levantaron las sanciones de la ONU impuestas entre 2006 y 2010, así como las de la UE y Estados Unidos relacionadas con el programa nuclear iraní y dirigidas a los sectores del comercio, la tecnología, las finanzas y la energía. Sin embargo, algunas restricciones de no proliferación siguieron en vigor durante un periodo de cinco a ocho años. Al término de estos 10 años, el Consejo de Seguridad debería haber puesto fin al asunto.

LA RETIRADA ESTADOUNIDENSE

El 8 de mayo de 2018, Trump anunció la retirada unilateral de Estados Unidos del JCPOA mediante un simple decreto presidencial (orden ejecutiva), antes de volver a poner en marcha una "campana de máxima presión" contra Irán. Para justificar su decisión, Trump esgrimió dos argumentos principales: la duración excesivamente limitada, en su opinión, de algunas restricciones; y el he-

cho de que el acuerdo no abordaba suficientemente las acciones consideradas desestabilizadoras de este país en la región, es decir, el desarrollo de misiles balísticos y el apoyo de Irán a sus *proxies*.

Ante la incapacidad de los europeos, presionados por EEUU, de salvar el acuerdo, en concreto garantizando el beneficio real del levantamiento de las sanciones económicas, Irán se ha ido liberando poco a poco de los compromisos contraídos en el marco del JCPOA. Así, a partir del 23 de febrero de 2021, las autoridades iraníes dejaron de aplicar voluntariamente el Protocolo Adicional, previsto en el Acuerdo, y enriquecieron progresivamente su uranio hasta el 60%, un nivel alto que se aproxima al umbral militar.

A partir de entonces, Irán sólo reconocerá como legítimo el marco del TNP, es decir, los Acuerdos de Salvaguardias Amplias que firmó con el OIEA en 1974. Sigue habiendo muchos conflictos de interpretación en torno a estos acuerdos, sobre todo en lo que respecta al código 3.1 modificado, que Irán no reconoce, mientras que el OIEA lo considera obligatorio. Introducido en los años noventa, el código 3.1 modificado de Arreglos Subsidiarios de los Acuerdos de Salvaguardias Amplias exige a los Estados que presenten al OIEA información relativa al diseño de las instalaciones nucleares en cuanto se haya tomado o autorizado la decisión de construir las mismas. Este código sustituye al anterior que estipulaba que los Estados debían informar al OIEA de las nuevas instalaciones solo 180 días antes de la introducción de materiales nucleares en las mismas.

SE REANUDAN LAS NEGOCIACIONES CON BIDEN

Joe Biden decidió poner fin a la política de Trump de ejercer la máxima presión sobre el régimen de la República Islámica. Por ello, en abril de 2021 comenzaron las Conversaciones de Viena en formato de negociaciones indirectas con Estados Unidos, pero directas con el P4+1, con la mediación de la UE. El objetivo era restablecer el JCPOA, o al menos una versión modificada del mismo. Pero en Irán, el presidente Rohaní estaba sometido a la presión del Parlamento, el *Maylis*, controlado por la derecha radical, en un contexto extremadamente tenso marcado por el asesinato en Teherán de un alto científico nuclear, Mohsen Fakhrazadeh, acusado por Israel de llevar a cabo un programa militar clandestino. En diciembre de 2020, el *Maylis* había aprobado la ley "Acción Estratégica para la Anulación de las Sanciones y la Garantía de los Derechos del Pueblo Iraní", que estipulaba el fin de las medidas de confianza. Como consecuencia, Irán puso fin a su aplicación voluntaria del Protocolo Adicional el 23 de febrero de 2021 y comenzó a enriquecer su uranio hasta el 20% a partir del 4 de enero de 2021, y al 60% a partir de abril de ese año.

Las conversaciones de Viena continuaron a pesar de la elección de Ebrahim Raisi como presidente (2021-2024), un conservador respaldado por la derecha radical, a su vez ferozmente opuesta a las conversaciones. Sin embargo, las negociaciones se estancaron en otoño de 2022, en un contexto marcado por el estallido de la guerra en Ucrania, la venta de aviones no tripulados y

misiles iraníes a Rusia y la represión sangrienta del movimiento social "Mujeres, Vida, Libertad" por parte del régimen.

Las negociaciones dejaron de ser una prioridad para Estados Unidos. En cuanto a la UE, a partir de octubre de 2022 adoptó sanciones contra Irán relacionadas con la represión de los derechos humanos, la venta de drones y misiles, y la proliferación.

Por su parte, el gobierno de Raisi, presionado por el Parlamento iraní, dominado por la derecha radical, abandona deliberadamente las conversaciones. Esta corriente política, encarnada por el partido "Frente de Estabilidad", estaba convencida de que la UE se encontraría pronto ante una grave crisis energética como consecuencia de la guerra en Ucrania, lo que daría a Irán un margen de maniobra suficiente para imponer sus condiciones en las negociaciones, en particular el levantamiento total de las sanciones.

TRUMP Y LA CONFUSIÓN INICIAL

Durante las cinco rondas de negociaciones que tuvieron lugar en Mascate y Roma entre abril y mayo de 2025 entre la administración Trump y la administración Pezeshkian, la posición estadounidense representada por el enviado especial a Oriente Medio encargado de las negociaciones, Steve Witkoff, causó confusión.

Si en un primer momento consideraba que el acuerdo garantizaba a Irán el derecho a enriquecer uranio al 3,67% en su propio territorio y por sus propios medios, tal y como preveía el JCPoA, el propio Witkoff se contradujo en los medios pocos días después de la primera ronda de negociaciones para exigir el desmantelamiento completo de las capacidades de enriquecimiento de uranio, así como el control de la posible militarización del programa nuclear, lo que incluiría los misiles balísticos. Vuelta al orden, por tanto, para Witkoff, que se ha realineado con las posiciones del Congreso y las de los primacistas estadounidenses.

LA LÍNEA ROJA DE IRÁN

Por su parte, los iraníes se han mantenido fieles a su posición histórica: han hecho de su derecho a enriquecer uranio una línea roja en referencia al artículo IV del TNP. Como publicó el ministro iraní de Asuntos Exteriores, Abbas Araghchi, en X: "Cero armas nucleares equivale a un acuerdo. Cero enriquecimiento equivale a ningún acuerdo. Es hora de tomar una decisión".

HACIA PASOS INTERMEDIOS

Por último, en vísperas de la sexta ronda de negociaciones que se debía celebrar en Mascate el 15 de junio, la prensa sugirió que Trump podría aceptar la idea de conceder a Irán el derecho a enriquecer su uranio a un nivel bajo, a pesar de que sus declaraciones apuntaban a un "enriquecimiento cero". Además, las negociaciones avanzaban hacia "pasos intermedios", lejos de cerrar un acuerdo global como el JCPoA. Para los iraníes, esto significaba adoptar medidas de confianza a cambio de levantamientos parciales. También se habría debatido la

idea de un consorcio regional de enriquecimiento. Esta idea ya había sido planteada por Ahmadiyad en 2005.

LA GUERRA Y SUS INCIERTOS EFECTOS

Al final de la guerra, iniciada por Israel dos días antes de la sexta ronda de negociaciones, Trump asumió públicamente la línea de "enriquecimiento cero". En el marco de las conversaciones mantenidas por separado durante la "guerra de los 12 días" y en la semana siguiente al alto el fuego, Trump habría planteado la posibilidad de ayudar a Irán a acceder a 30.000 millones de dólares para construir un programa civil de producción de energía nuclear, con el objetivo de que Teherán volviera a la mesa de negociaciones. Este programa exigiría que Irán obtuviera todo su combustible nuclear de otras potencias, algo a lo que el régimen siempre se ha negado. Cabe recordar que en 2005 Irán rechazó una oferta de los rusos para transferirles el UF6 producido en la planta de conversión de Isfahán con el fin de recuperar uranio enriquecido en Rusia. Para Irán era inaceptable no controlar el ciclo completo del uranio y depender de otros países para acceder a un recurso crítico.

Al día siguiente de que Trump impusiera el alto el fuego, el *Maylis*, gobernado por la derecha radical, aprobó una ley que estipula el fin de la cooperación con el OIEA sin pedir explícitamente la retirada del TNP. La ley fue aprobada por el Consejo de Guardianes de la Constitución, lo que permite su aplicación. Esta decisión se produce en un contexto de acusaciones contra el director general de la agencia, Rafael Grossi. Irán le acusa de haber suministrado información sensible al Mossad, información que habría facilitado los ataques militares.

CONCLUSIÓN

La historia de las negociaciones nucleares nos enseña dos cosas. En primer lugar, la amenaza de sanciones o intervención militar contra Irán ha obligado en muchas ocasiones al régimen a promover su línea interna más moderada para facilitar las negociaciones con Occidente y, en particular, con Estados Unidos, el peor enemigo del régimen. Por otro lado, las repetidas amenazas de intervención militar, las sanciones, los asesinatos selectivos de científicos nucleares iraníes durante muchos años y las amenazas cibernéticas como Stuxnet nunca han hecho que Irán abandone la idea de enriquecer uranio en su propio suelo, como establece el TNP, del que Irán es miembro fundador.

En segundo lugar, la idea de negociar con Estados Unidos, que durante mucho tiempo fue tabú en la derecha iraní, acabó ganando adeptos entre gran parte de la élite política de derecha, incluyendo recientemente a figuras destacadas de los Guardianes de la Revolución, como Ali Shamkhani o el jefe del Estado Mayor del Ejército, Mohammad Bagheri. Ambos fueron blanco de Israel durante el ataque de la noche del 12 al 13 de junio. Shamkhani, a diferencia de Bagheri, sobrevivió. ¿Seguirá bloqueando el Parlamento controlado por la derecha radical, que antes de la "guerra de los 12 días" era el último bastión que se resistía a la idea de un acuerdo con Estados Unidos?./