

NOTA DE PROSPECTIVA Nº 37/2015

DE: LUCIANO ZACCARA. Profesor investigador, Centro de Estudios del Golfo, Universidad de Qatar. Experto colaborador de Opex / Fundación Alternativas.

ASUNTO. IRÁN: ACUERDO NUCLEAR Y NUEVA ERA EN ORIENTE MEDIO.

Panel: Oriente Medio y Norte de África

Coordinador del Panel: Ignacio Álvarez-Ossorio

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>

Contexto

El acuerdo nuclear definitivo entre Irán y el grupo P5+1 (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia y China), denominado Plan Comprensivo de Acción Conjunta (JCPOA, en sus siglas en inglés), se firmó el 14 de julio de 2015 ante la expectación general y tras varias dilaciones resultado de las tensas negociaciones. Un acuerdo señalado como “no perfecto” por el ministro de Asuntos Exteriores iraní, Mohammad Javad Zarif, y como “acuerdo entre estados que no son amigos” por el Presidente estadounidense Barack Obama.

Respaldo por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y bienvenido por la Unión Europea y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero rechazado de plano por Israel y recibido con reticencias por el Consejo de Cooperación del Golfo. Un acuerdo en definitiva necesario, que ha solucionado una controversia internacional utilizando por primera vez la diplomacia multilateral y sin recurrir a la fuerza. Basado según palabras del propio Obama en la “verificación y no en la confianza”, este acuerdo de largo plazo servirá para prevenir definitivamente que Irán se convierta en una potencia nuclear militar pero garantizando, al mismo tiempo, su derecho inalienable a desarrollar un programa nuclear civil bajo estricta supervisión internacional.

El JCPOA es el resultado de 13 años de negociaciones que comenzaron durante la presidencia de los presidentes Mohammad Khatami y George Bush pero que habían resultado infructuosas hasta el año 2013. El vuelco en la tendencia se produjo tras la victoria de Hassan Rohani (ex negociador nuclear entre 2003 y 2005) en las elecciones presidenciales iraníes de junio de 2013. Su conversación telefónica con Barack Obama el 27 de septiembre del mismo año descongeló un proceso estancado y permitió que se firmaran los acuerdos provisionales y se comenzaran a implementar el 20 de enero de 2014.

El cambio en la voluntad política de ambos actores fue condición *sine qua non* para reactivar el proceso negociador. Varias rondas de conversaciones en Suiza llevaron a la firma de

un acuerdo preliminar el 2 de abril de 2015¹, lo que dejaba claro por un lado el interés y compromiso de los actores en llegar a un acuerdo pero también las dificultades para alcanzarlo.

Los puntos principales, luego ratificados en el acuerdo del 14 de julio, son los siguientes:

- Enriquecimiento: limitación al 3,67% durante 15 años. Ninguna instalación nueva en 15 años. Natanz como única instalación dedicada al enriquecimiento.
- Centrifugadoras: reducción de 2/3 de las existentes durante 10 años.
- Stock: no acumulación de agua pesada, ni combustible usado durante 15 años.
- Fordow: reconversión en una planta de investigación nuclear.
- Protocolos adicionales: implementación y verificación.
- Inspecciones: Inspectores del OIEA observarán todas las instalaciones nucleares y minas durante 25 años.
- Sanciones: Estados Unidos, la Unión Europea y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas suspenderán las relacionadas con el programa nuclear tras confirmación del OIEA del cumplimiento de las condiciones pactadas. Estados Unidos no implementará nuevas sanciones en relación al programa nuclear. Las sanciones relacionadas con otros aspectos seguirán en pie².

Las complicadas negociaciones se desarrollaron en medio de la presión ejercida sobre los negociadores tanto por elementos internos de sus propios estados (los republicanos en el caso estadounidense y los ultra-conservadores en el caso iraní) como por actores externos al proceso de negociación (Israel y Arabia Saudí). El pasado marzo, el Primer Ministro israelí Benjamin Netanyahu advertía a los congresistas republicanos sobre los

¹ <http://www.presstv.com/Detail/2015/04/02/404427/Iran-P51-adopt-joint-statement>

² Para más detalles ver documento completo del acuerdo, disponible en: <https://www.documentcloud.org/documents/2165388-iran-deal-text.html>

peligros del acuerdo y les instaba a que rechazaran el acuerdo³. El príncipe saudí Turki al Faisal, por su parte, anunciaba el principio de una carrera nuclear y el aumento de la influencia iraní en la región⁴. Por su parte, el líder espiritual iraní Ali Jamenei mantenía su desconfianza respecto a Estados Unidos y descartaba mejorar las relaciones bilaterales con su eterno enemigo⁵.

Ante todas estas presiones las partes implicadas en la negociación han tenido que hacer esfuerzos extraordinarios para convencer a sus opiniones públicas, a los vecinos regionales y al resto de la comunidad internacional de que este acuerdo era necesario, justo, plausible y ejecutable.

Los conflictos enquistados en Siria e Iraq sirvieron también como elementos de presión externa, sobre todo en relación al posible aumento de influencia iraní en la región con motivo del levantamiento de las sanciones y en salvavidas que el acuerdo nuclear podría brindar al régimen de Asad en Siria. En este sentido, la operación Tormenta Decisiva, lanzada contra el Yemen por una coalición encabezada por Arabia Saudí con el objeto de combatir a las milicias huthis, supuestamente aliadas a Irán⁶, ha sido vista como una respuesta clara a lo que el reino saudí considera una amenaza directa a sus intereses e integridad territorial.

3

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150303_internacional_eeuu_obam_a_netanyahu_cch

4 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-31901961>

5 <http://www.infobae.com/2015/07/18/1742486-ali-jamenei-el-acuerdo-nuclear-no-cambiara-la-politica-iran-contra-el-arrogante-eeuu>

6 <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/03/26/GCC-states-to-repel-Houthi-aggression-in-Yemen-statement-.html>

Escenarios

La complejidad de las negociaciones y condiciones pactadas, sumada a la cantidad de actores internacionales involucrados y a los factores internos que pueden afectar la implementación y cumplimiento de los acuerdos por las partes, así como la larga duración y los tiempos de verificación del acuerdo y del levantamiento de sanciones, hacen extremadamente difícil valorar todas las variables de su aplicación.

Los escenarios posibles serían un continuum entre el completo cumplimiento del acuerdo y el calendario previsto por ambas partes hasta su incumplimiento total, pero con escalones intermedios que se pudieran ir generando por acción u omisión de algunas de las partes, por la falta de transparencia o comprobación, por la lentitud en el levantamiento de sanciones o la imposición de alguna nueva por parte de alguno de los estados u organismos, o la intervención directa o indirecta de actores externos.

El escenario más deseable, y hasta el momento el más plausible, es el cumplimiento de la agenda prevista en el JCPOA del 14 de julio. Con fecha del 15 de agosto Irán enviaría sus respuestas al OIEA, que revisará el documento y enviará preguntas adicionales antes del 15 de octubre, que deberán ser respondidas por Irán para el 15 de diciembre. No se prevé ratificación parlamentaria iraní, lo que podría hacerse respecto a los protocolos adicionales tras las próximas elecciones legislativas de marzo de 2016, en donde se prevé una correlación de fuerzas favorable al presidente Rohani. El JCPOA también prevé la ratificación del acuerdo por parte del Congreso de Estados Unidos antes del 9 de octubre de 2015. La adopción se estima para mediados de octubre, e incluye el inicio del levantamiento de sanciones de la Unión Europea y el anuncio del compromiso iraní de aplicar los Acuerdos de Salvaguardia adicionales del OIEA.

En este escenario, la implementación del acuerdo no estará exenta de contratiempos. Se prevé que la mayoría republicana del Congreso estadounidense pueda rechazar el acuerdo y que el presidente Obama tenga que recurrir a su derecho a veto. Se prevé también que el acuerdo sea cuestionado severamente en el Majlis iraní, pero el apoyo tácito del líder Jamenei bastará por el momento para implementar los compromisos adquiridos.

Los mayores inconvenientes se prevén en el ámbito regional. Si bien la retórica del Primer ministro israelí es difícilmente traducible en medidas militares unilaterales, la presión sobre la presidencia de Obama, y su eventual sucesor, como así también el lobby permanente entre el sector republicano, serán las herramientas previsibles. Si bien Arabia Saudí oficialmente dio la bienvenida al acuerdo, se prevé que recrudezca su ofensiva en Yemen para eliminar la amenaza huthi y restablecer un gobierno controlable. Como quedó demostrado en la cumbre del Consejo de Cooperación del Golfo celebrada en Doha el 7 de diciembre de 2014⁷, Irán es percibido como la mayor amenaza que afrontan, y se adoptarán todos los pasos necesarios para evitar que Irán se convierta en una potencia nuclear, en un hegemón regional, y en definitiva que normalice sus relaciones con la comunidad internacional y, en especial, con Estados Unidos.

Rol de la Unión Europea y España

A la Unión Europea

La Unión Europea ha jugado un rol fundamental en la consecución de este acuerdo. Si bien el proceso iniciado en 2003 fracasó en 2005 por las excesivas exigencias de la UE, la ausencia de Estados Unidos y el cambio radical en las negociaciones tras la victoria de Ahmadineyad en 2005, es claro

⁷ <http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2014/12/07/The-Doha-GCC-Summit-A-turning-point-in-Gulf-ties-.html>

que el protagonismo de los negociadores nucleares europeos ha sido esencial para lograr el acuerdo. El propio Ministro Zarif reconocía en la conferencia de prensa del 14 de julio a Catherine Ashton su labor previa a la de Federica Mogherini, quien también ha desempeñado un papel central y ha ejercido de portavoz del G5+1.

Es de esperar por lo tanto que el rol de la UE siga siendo el de asegurar el cumplimiento de lo acordado, dando las garantías necesarias a la comunidad internacional de que Irán acata los acuerdos y cumplimenta los protocolos adicionales exigidos del Tratado de No Proliferación.

También es recomendable que la UE cancele, en consonancia con lo pactado, todas las provisiones relacionadas con el programa nuclear iraní, incluyendo las restricciones financieras y bancarias (bloqueo al rial iraní, acceso al SWIFT, seguros internacionales), restricciones comerciales en el sector naviero, energético, de metales preciosos y automovilístico. Se recomienda también que se levanten las sanciones contra instituciones y personalidades determinadas y que se evite implementar nuevas sanciones. El levantamiento de sanciones favorecerá la compra de petróleo iraní por parte de los estados miembros de la UE y la normalización de relaciones comerciales con Irán.

A España

España ha sido un actor subsidiario de la Unión Europea, siendo garante de las sanciones económicas implementadas. Se recomienda apoyar el cumplimiento del acuerdo, sobre todo el levantamiento de las sanciones comerciales impuestas, con el objetivo de posicionarse favorablemente ante la apertura de los mercados iraníes. La reciente visita del Ministro Zarif a Madrid demuestra que las relaciones diplomáticas están en buen estado, al igual que las relaciones con los estados del CCG.

La posibilidad de que Irán pueda ser incluida en negociaciones multilaterales sobre conflictos regionales, posiciona a España como un interlocutor válido en la iniciativa diplomática tendiente a reducir la tensión en el golfo y favorecer conversaciones directas entre Arabia Saudí e Irán.

Las Notas de Prospectiva son análisis breves que alertan sobre cambios sociales, políticos o económicos, que están teniendo lugar bajo la superficie de los acontecimientos; cambios susceptibles de afectar a la acción exterior de España y/o la Unión Europea.



www.fundacionalternativas.org