

El acuerdo nuclear con Irán, víctima de la incertidumbre

Emmanuelle Maitre

Un año después de su entrada en vigor, el acuerdo es respetado por el conjunto de las partes y cumple el objetivo de impedir que Irán se dote de un arma nuclear

La mayoría de actores regionales e internacionales, incluidos Arabia Saudí e Israel, abogan por su mantenimiento

Sin embargo, la llegada de Trump a la Casa Blanca y las próximas elecciones presidenciales iraníes siembran incertidumbre sobre su futuro

No han hecho falta más que unos días para que surjan las primeras tensiones entre la nueva administración estadounidense e Irán. De hecho, el 29 de enero de 2017, Teherán procedió a lanzar un misil balístico que le valió una “advertencia” oficial de la Casa Blanca el 1 de febrero. Al día siguiente, el Departamento del Tesoro adoptaba nuevas sanciones en contra de 25 personas y empresas vinculadas al programa de misiles iraní. Estos acontecimientos no hacen más que acentuar las inquietudes que pesan sobre el futuro del Plan de Acción Integral Conjunto (conocido por su acrónimo en inglés, JCPOA) firmado el 14 de julio de 2015 entre la República Islámica de Irán y el grupo de países E3+3 (Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Reino Unido, Alemania con la Unión Europea), oficialmente en vigor desde el 16 de enero de 2016. Lo cierto es que el candidato Donald Trump nunca ocultó durante la campaña presidencial su desagrado por un acuerdo al que habitualmente calificaba de “peor acuerdo jamás negociado” por Estados Unidos. Por ello, su futuro con la nueva administración republicana es muy incierto.

Para los iraníes, y según un sondeo realizado por IranPoll.com y el Centro de Estudios Internacionales y de Seguridad (Maryland), el pesimismo está justificado, ya que al 77,5% no le sorprendería que Estados Unidos dejase de respetar sus obligaciones. El JCPOA

sigue gozando de una imagen positiva entre la población iraní (55,4% de opiniones favorables en enero), a pesar de un desencanto progresivo relacionado con la falta de avances tangibles en materia económica.

Sin embargo, una numerosísima comunidad de expertos pide a la nueva administración que, sobre todo, no ponga en peligro la supervivencia del acuerdo que, tras un año de aplicación efectiva, sigue siendo respetado por el conjunto de las partes y cumpliendo el objetivo de impedir que Irán se dote de un arma nuclear durante todo el periodo de validez del pacto.

Hoy, lo que predomina sobre todo es la incertidumbre. Aunque es importante reconocer el éxito del JCPOA después de un año, aun siendo conscientes de sus límites, hay que admitir que parece más amenazado que nunca, sin que se pueda prever nada con certeza.

Un acuerdo respetado tras un año de vigencia

El Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) es el principal actor encargado de garantizar que se respete el acuerdo. Desde su firma, ha publicado periódicamente informes que confirman que Teherán ha cumplido los compromisos adquiridos. En consecuencia, el país no ha enriquecido plutonio y ha

puesto fin a los trabajos de construcción de un reactor de agua pesada en Arak. Ha respetado el número máximo de centrifugadoras autorizadas en funcionamiento y no tiene más de 300 kg de uranio enriquecido al 3,67%. No ha llevado a cabo ninguna actividad de I+D prohibida y se han respetado las normas de transparencia y de acceso a los lugares que se consideran delicados. Por último, Teherán ha aplicado su protocolo adicional, que permite al OIEA comprobar la ausencia de materiales y actividades nucleares no declarados en el país, a la espera de su entrada en vigor oficial. El último informe del Organismo sobre Irán se publicó en noviembre de 2016.

El asunto de la contrapartida, es decir el levantamiento de las sanciones vinculadas al programa nuclear, es menos consensual, pero en general se reconoce que las distintas partes han respetado el texto del JCPOA. Por ello, desde el momento de su firma en julio de 2015, se levantaron las primeras sanciones, empezando por la ONU, cuyo Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2231, que prevé el levantamiento de toda sanción relacionada con el programa nuclear. La UE tomó una medida similar en el marco del Reglamento del Consejo 2015/1861. La Unión también suprimió de inmediato las restricciones relacionadas con el sistema bancario y ciertas medidas individuales. Estas decisiones se aplican desde el 16 de enero de 2016, fecha en

Emmanuelle Maitre es responsable de investigación de la Fundación para la investigación estratégica. Francia.

la que el OIEA confirmó que Irán cumplía el JCPOA y en la que éste entró oficialmente en vigor.

También en Estados Unidos algunas sanciones dejaron de aplicarse desde ese día, gracias a las órdenes ejecutivas aprobadas por el presidente Barack Obama. Se trata sobre todo de sanciones secundarias que castigaban a empresas internacionales deseadas de hacer negocios con Irán, y otras que impedían a las instituciones bancarias iraníes conectarse al sistema financiero internacional. Por último, Irán pudo repatriar los activos congelados en cuentas extranjeras, cuyo montante total, muy discutido, probablemente esté en torno a los 120 millones de dólares, de los que una parte importante ya estaba reinvertida, inmovilizada o era de cobro incierto.

La controversia principal se debe al hecho de que el levantamiento formal de las sanciones no tiene efectos inmediatos, sobre todo teniendo en cuenta que determinados regímenes de sanciones anexas (vinculadas por ejemplo al respeto de los derechos humanos o al no apoyo del terrorismo) siguen vigentes. Lo cierto es que las inversiones extranjeras en Irán aumentan, pero más despacio de lo que preveían los más optimistas, mientras que las grandes empresas buscan garantías sobre las condiciones en las que se opera en Irán, sobre todo por parte del Departamento del Tesoro estadounidense. Hay ciertas medidas que han tenido una acogida especialmente buena, como la reconexión al sistema europeo SWIFT en febrero de 2016, pero la dificultad para recuperar el terreno perdido en el mercado petrolero en una época de cotización baja y las repercusiones muy reales de las sanciones anexas impiden que la mayoría de los iraníes esté convencida de que el E3+3 respeta sus compromisos. El gobierno, en cambio, admite que los socios no infringen manifiestamente el acuerdo, aunque lamenta que actos como la renovación estadounidense de la Ley de Sanciones contra Irán no respeten su espíritu.

Los signatarios del JCPOA, por tanto, han mantenido sus promesas transcurrido un año de su firma, aunque

determinadas modalidades de aplicación y ciertas conductas conexas sean muy criticadas.

Con reservas, pero el apoyo es mayoritario

Las principales críticas se deben al hecho de que el acuerdo no ha modificado en absoluto el clima de tensiones que existe, en concreto, entre Estados Unidos e Irán. Mientras que algunos esperaban un acercamiento, otros opinan, por el contrario, que los recursos adicionales recibidos gracias al JCPOA permiten a Teherán amplificar sus acciones desestabilizadoras en el plano internacional.

Uno de los reproches fundamentales dirigidos contra Irán es que haya continuado con su programa balístico, cuyo desarrollo incluye ensayos ocasionales a pesar de la Resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU, que señala: “Se insta a Irán a que no emprenda ninguna actividad relacionada con los misiles balísticos diseñados para poder ser vectores de armas nucleares, incluidos los lanzamientos que utilicen esa tecnología de misiles balísticos” (anexo 3, párrafo B). La ambigüedad radica en que, para Irán, su renuncia oficial a todo programa nuclear demuestra que sus misiles no están “diseñados para poder ser vectores de armas nucleares”, sino que constituyen un medio perfectamente legítimo de reforzar su seguridad nacional. En cambio, para el E3+3, todo misil de más de 300 km de alcance capaz de portar una carga de unos 500 kg puede considerarse un vector de armas de destrucción masiva. Por ello, la continuación del programa genera frustración y tensiones, como se ha mencionado.

De un modo más general, los desacuerdos profundos sobre la función de Irán en la región indican que, contrariamente a lo esperado por el presidente Hassan Rohaní en 2015, el JCPOA no abre la puerta a “una atmósfera de amistad y cooperación” entre Irán y el mundo occidental. Por ello, en el último informe del Departamento de Estado sobre terrorismo internacional, publi-

cado en junio de 2016, se sigue considerando que Irán es “uno de los patrocinadores principales del terrorismo”, especialmente por su apoyo a la organización libanesa Hezbolá. Se critica su apoyo explícito al presidente Bashar al Assad en Siria, a la organización terrorista Kataeb Hezbollah (Brigadas del Partido de Dios) en Irak y también la ayuda prestada a grupos opositores armados en Bahréin. Además, los intereses occidentales e iraníes entran en conflicto en Yemen, donde Teherán es uno de los mayores proveedores de armas de los hutíes.

Aunque otras diferencias se hayan podido resolver rápidamente (en especial, los intercambios de prisioneros), el JCPOA no ha introducido grandes cambios en las relaciones entre las distintas partes. Sin embargo, sus partidarios opinan que esa no era su función original y que solo debe tenerse en cuenta su objetivo fundamental: asegurarse de que Irán no se convierta en un Estado nuclear.

Ante su capacidad, hasta ahora, para evitar esa situación, la mayoría de los actores regionales e internacionales se han inclinado por considerar que era preferible suscribirlo, aunque haya que presionar por otros medios para que Teherán modifique otros comportamientos considerados reprobables. Estas opiniones no se expresan necesariamente en público. Por ejemplo, un país como Israel sigue mostrando grandes reservas ante el JCPOA. Sin embargo, muchos expertos israelíes, entre ellos antiguos altos cargos, piensan que su supresión no beneficiaría al país porque conduciría a la reanudación del programa nuclear y al aislamiento diplomático de Tel Aviv. También en Arabia Saudí se oyen voces contrarias a la idea de poner fin al acuerdo de manera unilateral. No es que estos países se hayan convertido de repente en defensores entusiastas del JCPOA, pero sí parecen pensar que perderían más de lo que ganarían con su disolución, sobre todo si ésta fuese consecuencia de una decisión política estadounidense.

En el resto del mundo, el apoyo al JCPOA está más claro y muchos países, entre ellos los cinco del grupo E3+3, han advertido a la administración Trump

contra toda acción prematura y de provocación. Destaca el caso de Francia, cuyo ministro de Asuntos Exteriores, Jean-Marc Ayrault, ha manifestado que siente “verdadera inquietud respecto a la actitud del gobierno estadounidense ante este acuerdo, aunque no quiera volver a una lógica de juicio de intenciones”.

Una solidez puesta a prueba por el cambio de administración en la Casa Blanca

Esa inquietud la comparten igualmente numerosos observadores, como Richard Nephew, exmiembro del equipo de negociadores de la administración Obama, que señala que el acuerdo podría “desaparecer de un plumazo”. En el momento de escribir este artículo, resulta imposible predecir el futuro que le reserva la administración republicana. Durante la campaña presidencial, Trump lo criticó muchas veces y prometió que su gobierno “obligaría a los iraníes a volver a la mesa de negociación para conseguir un acuerdo mejor”. Hablando ante una audiencia proisraelí, prometió en el mismo discurso que quería “desmantelar el acuerdo” y “hacer que se aplicase como nunca se ha aplicado ningún contrato”. Sin embargo, no ha indicado claramente que desee abolirlo, a diferencia de otros candidatos a las primarias republicanas.

La situación es compleja. En efecto, el acuerdo no es un pacto puramente bilateral entre Irán y Estados Unidos, lo que significa que su replanteamiento por parte de Washington no equivaldría a volver a la situación de 2013. De hecho, es muy poco probable que el Consejo de Seguridad decida volver a aplicar las sanciones internacionales sin una violación manifiesta por parte de Teherán. Lo mismo cabe pensar de la UE. Sin embargo, las sanciones estadounidenses tienen consecuencias enormes para el conjunto de las transacciones internacionales. En la práctica, gracias al mecanismo de las sanciones secundarias, Washington puede

prohibir a las sociedades extranjeras hacer negocios con Irán. Pero algunas solo se han levantado gracias a órdenes ejecutivas presidenciales que han suspendido su aplicación. Por tanto, sería extremadamente sencillo revocar esta decisión, lo cual también precipitaría el hundimiento del JCPOA.

En este contexto, muchos asesores republicanos no recomiendan una abolición, porque temen que ello aisle a Estados Unidos y lo separe de sus aliados naturales en Europa y Asia. Voces similares se han hecho oír en Israel y la Península Arábiga. Por otra parte, se ha señalado que están en juego intereses económicos importantes, por ejemplo, los de empresas como Boeing que intentan entrar en el mercado iraní. En estas circunstancias, muchas publicaciones y artículos de opinión recientes aconsejan al presidente Trump decantarse por una aplicación estricta del acuerdo, en un intento de cumplir a rajatabla sus puntos vulnerables, de luchar contra la adquisición de tecnologías delicadas y la proliferación destinada a otros países, y de impedir que Irán continúe con su programa de misiles. Se han presentado propuestas de negociación en ese sentido, aunque algunos consideran que la adopción de sanciones adicionales (especialmente contra todas las empresas controladas por los guardianes de la Revolución o la prohibición de todas las transacciones en dólares) debería bastar para volver a presionar al gobierno iraní y sentarlo de nuevo a la mesa de negociación.

Aunque la abolición pura del acuerdo no parece la situación más probable, su esperanza de vida podría, no obstante, ser breve si la administración estadounidense intentase provocar a su adversario para que Teherán asestase el golpe de gracia al pacto. De este modo, la acumulación de sanciones anexas (decenas de proyectos están en proceso de examen en el Congreso) podría destruir el espíritu del JCPOA sin infringir su letra. Los pretextos para las tensiones son numerosos, ya sea el programa de misiles, incidentes marítimos con barcos estadounidenses o las intervenciones iraníes en la región. Ahora que se acercan las elecciones presi-

denciales de Irán (mayo de 2017), la presión política que pesa sobre las espaldas del presidente Rohaní será muy grande y cada vez le resultará más difícil no responder a lo que se percibe como provocaciones de Washington.

Cualquiera que sea la estrategia que al final se adopte, Washington debería cambiar de postura. La administración Obama, a semejanza de los europeos, firmó el acuerdo apostando por que su éxito, en general, permitiría convencer a los iraníes de que respetasen sus compromisos nucleares. En este sentido, pensaron que era necesario consolidar al presidente Rohaní y a los iraníes “moderados” favorables al JCPOA favoreciendo el desarrollo económico del país. Implícitamente, ello significaba que si el pueblo iraní no percibía ningún beneficio concreto del acuerdo, se corría el riesgo de poner en tela de juicio toda la política del gobierno y acabar dando un giro hacia dirigentes mucho más radicales y opuestos a cualquier restricción en materia nuclear. En este sentido, los responsables europeos y también John Kerry animaron a sus empresas a invertir en Irán para tratar de tranquilizar a los actores económicos respecto de la estabilidad del marco jurídico internacional. La nueva administración estadounidense probablemente no comparta esta visión; al contrario, parece estar convencido de que Irán debe seguir sufriendo económicamente para verse obligado a hacer más concesiones.

Todavía es muy pronto para vislumbrar las consecuencias de la elección de Donald Trump para el JCPOA. En su comparecencia ante el Congreso, el nuevo secretario de Estado, Rex Tillerson, ha señalado que recomendará “un examen completo” del acuerdo y de su aplicación antes de tomar cualquier decisión. De esta incertidumbre se ha hecho eco un portavoz iraní que hace poco indicaba que Teherán deseaba “evaluar mejor a la nueva administración estadounidense” y “aún debía esperar y no hacer comentarios precipitados”. Las inminentes elecciones presidenciales de Irán añaden una dosis más de incertidumbre al porvenir de un texto cuyo pronóstico ya es muy precario. ■