

36/2018

octubre de 2018

José Ignacio Castro Torres

Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: Nuevas cartas para una vieja partida.

[Visitar la WEB](#)

<mailto:ieeee2@oc.mde.es>
[RECIBIR BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: Nuevas cartas para una vieja partida.

Resumen:

A partir del cuatro de noviembre entrarán en vigor las sanciones estadounidenses contra Irán, que se suspendieron tras alcanzar el acuerdo en materia nuclear entre este estado y el grupo P5+1. Desde entonces Irán ha incrementado su volumen de negocios a la par de su capacidad de poder exterior. No obstante, la expansión iraní se encuentra limitada por una importante crisis económica y el malestar social, en gran parte debido a que los beneficios de los nuevos negocios no han llegado a la población.

Mientras Irán se debate entre la sobre-extensión exterior y la contención interior, la administración norteamericana volverá a imponer las sanciones que pesaban sobre los iraníes antes del acuerdo. En este contexto se abre una nueva época de negociaciones, en la que la cuestión nuclear no es más que el “pico del iceberg” de una situación en la que participan los más importantes actores mundiales.

Palabras clave:

Acuerdo nuclear, negociaciones, Irán, P5+1, Oriente Medio, petróleo.

*Iran Talks after November 4th. New play cards for an old game.**Abstract:*

US sanctions against Iran, lifted after the nuclear agreement between Iran and the P5+1 group, will come into force on 4 November. Since then, Iran has increased its business and its external power capability at the same time. However, Iranian expansion is constrained by an important economic crisis and social unrest, largely because new business benefits have not reached the population.

While Iran debates between external overarching and internal containment, US administration will inflict the former sanctions imposed on the Iranians before the agreement. In this context a new negotiations' period is opening up, in which the nuclear issue is nothing more than the "the iceberg's peak" of a situation in which the most important world players are engaged.

Keywords:

Nuclear agreement, talks, Iran, P5+1, Middle East, Oil.

Cómo citar este documento:

CASTRO TORRES, José Ignacio. *Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: Nuevas cartas para una vieja partida*. Documento de Análisis IEEE 36/2018. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción.

A principios de mayo de 2018 el presidente Trump comenzó la retirada estadounidense del acuerdo integral en materia nuclear con Irán, conocido por las siglas JCPOA, y que se firmó entre Irán y el Grupo P5+1¹.

Básicamente el acuerdo consistía en limitar durante 15 años el volumen de almacenamiento de uranio enriquecido de Irán, al tiempo que se demoraba la capacidad iraní de producción de este elemento durante 10 años. También se modificarían las instalaciones de producción de plutonio, para no fabricar este elemento. De este modo se alejaría, al menos temporalmente, la posibilidad de que Irán desarrollase un arma nuclear, evitando igualmente la proliferación de armas de destrucción masiva y de conflicto en la región. Esto no sería visto así por los estados de la Península Arábiga ni por Israel, que veían como a medio plazo se podría cernir sobre ellos una gran amenaza².

Por su parte, la entonces administración demócrata estadounidense, representada por el secretario de estado John Kerry, no veía otro escenario de negociación más favorable, por lo que finalmente los norteamericanos estimaron que las condiciones del acuerdo eran las mejores posibles³. Sin embargo, gran parte de los republicanos en el Congreso norteamericano no vieron con buenos ojos que se llegase, a su modo de ver, a un acuerdo tan perjudicial para los EEUU y sus aliados en la región⁴.

A pesar de las tensiones internas estadounidenses y los temores de varios países de la región, el entorno proporcionó un nuevo clima de entendimiento entre Irán y el Grupo P5+1 y en verano de 2015 se alcanzó un acuerdo integral en materia nuclear.

¹ El Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) sería firmado en 2015 entre Irán y el grupo P5+1, llamado así por estar constituido por los cinco estados miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al que se sumaría Alemania. También se denominaría al Grupo EU 3+3, en una clara intención de dar mayor protagonismo a los países europeos.

² GORDON, M. y SANGER, D. Iran Agrees to Detailed Nuclear Outline, First Step Toward a Wider Deal, The New York Times, 03/04/15 disponible en: http://www.nytimes.com/2015/04/03/world/middleeast/iran-nuclear-talks.html?_r=0 Fecha de la consulta 01/08/2018.

³ ESPO, D. y RIECHMANN, D.. US 'fleeced, bamboozled' in Iran nuclear deal, Republicans contend in testy Senate hearing, US News, 23/07/2015 disponible en: <http://www.usnews.com/news/politics/articles/2015/07/23/obama-administration-to-defend-iran-nuclear-deal-in-senate> Fecha de la consulta 02/08/2018.

⁴ Robert Einhorn Richard Nephew The Iran Nuclear Deal: Prelude to Proliferation in the Middle East? Arms Control and Non-Proliferation Series Paper 11 • May 2016 p.17.

Después de alcanzado el acuerdo la representante europea de exteriores y seguridad, Federica Mogherini, y ministro iraní de exteriores, Javad Zarif, procederían a plasmarlo en un texto. Tras la redacción acudirían a Irán los representantes francés y alemán, Laurent Fabius y Sigmar Gabriel, buscando una posición de partida ventajosa en una nueva época de inversiones que se abría a partir de ese momento.⁵

Tras formalizar el acuerdo, el líder iraní, Ayatollah Jamenei, dejó claro que sus términos se circunscribían exclusivamente al campo nuclear y que otras materias, como pudieran ser el programa de misiles iraní, su armamento convencional o la proyección exterior de Irán en la región quedaban fuera de lo que se había negociado.⁶

La firma del acuerdo sirvió para que Irán pudiera aumentar la producción de su industria petrolífera. Durante el año 2016 fue incrementando su volumen, hasta alcanzar casi la producción que poseía antes de que la Unión Europea se sumase a las sanciones del año 2012. Igualmente los iraníes pudieron acceder a los “activos congelados” en el sistema bancario, que según las estimaciones estadounidenses podrían haber llegado a los 50.000 millones de dólares⁷.

Las elecciones presidenciales estadounidenses del año 2016 dieron la victoria al republicano Donald Trump, quien llevaba en su programa electoral la promesa de abandonar el acuerdo nuclear, ya que según el candidato sólo proporcionaba la contención nuclear de Irán en un plazo medio y no contemplaba las armas convencionales ni los misiles.⁸

A principios de 2018 Trump dejó claro que EEUU daría por finalizado el acuerdo a menos que el Congreso y los aliados europeos reforzasen las medidas que se encontraban

⁵ DAVENPORT, Kelsey y KIMBALL, Daryl, “U.S. Officials go to Congress, European Officials to Tehran”, Arms Control Association, July 30, 2015, disponible en <http://www.armscontrol.org/blog/ArmsControlNow/07-30-2015/The-P5-plus-1-and-Iran-Nuclear-Deal-Alert-July-30>. Fecha de la consulta 27.11.2016.

⁶ PAYNE, Ed., Jamenei: Iran will never negotiate with U.S. on anything other than nuclear deal, CNN, September 9, 2015, disponible en: <https://edition.cnn.com/2015/09/09/world/iran-u-s-relations/index.html> Fecha de la consulta 20/09/2018.

⁷ CORRAL HERNÁNDEZ, David. Irán, el nuevo “El Dorado” vuelve al Tablero de Juego, Documento de Opinión 17/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2016, pp. 2-3.

⁸ The Independent, Iran nuclear deal: Why has Trump withdrawn US from it and why does it matter? Bethan McKernan Beirut | Wednesday 9 May 2018 17:31 | <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iran-nuclear-deal-why-trump-us-withdraw-effect-europe-rouhani-latest-a8343496.html>

contempladas en éste. Ante dicha situación los europeos se apresuraron a declarar que Irán estaba cumpliendo los términos acordados⁹.

Los países europeos trabajaron arduamente con los EEUU en el campo de la diplomacia para evitar la suspensión del acuerdo, por lo que durante 2018 visitaron EEUU la canciller alemana, Angela Merkel, el presidente francés, Emmanuel Macron y el secretario de exteriores británico, Boris Johnson. Sin embargo la actividad europea sería infructuosa y la administración norteamericana se prepararía para implementar las medidas anunciadas¹⁰.

De acuerdo con sus promesas, el 8 de mayo de 2018 Trump anunció la “no continuidad” estadounidense en el acuerdo y la reimposición progresiva de las sanciones que EEUU había aplicado a Irán por causa de su programa nuclear. De acuerdo con esta directiva presidencial la administración aplicaría dos periodos, de 90 y 180 días, en los que se harían efectivas las sanciones que se habían levantado¹¹.

El 6 de agosto finalizó el primer periodo, tras el cual el presidente emitiría la orden ejecutiva 13846. Esta orden tendría como finalidad reimponer paulatinamente sanciones sobre el sistema bancario iraní y los sectores de la energía, construcción, transportes y automoción. Igualmente se restringiría gradualmente el negocio de los productos petrolíferos y la transferencia de bienes y tecnología. También se sancionaría la actividad de determinadas personas e instituciones¹².

El día 4 de noviembre finalizará el periodo de 180 días, con lo cual las sanciones que quedaban por imponer entrarán en vigor.

⁹ COOK, Lorne, EU backs under-fire Iran nuclear pact as Trump weighs future, The Washington Times, January 11, disponible en <https://www.washingtontimes.com/news/2018/jan/11/eu-backs-under-fire-iran-nuclear-pact-at-brussels/> Fecha de la consulta 15/01/2018.

¹⁰ HERVEY. Ginger, Boris Johnson: Leaving Iran deal ‘would be a mistake’, Politico Pro, 5/7/18, disponible en: <https://www.politico.eu/article/boris-johnson-leaving-iran-nuclear-deal-would-be-a-mistake-us-trump/> Fecha de la consulta 22/09/2018.

¹¹ TABATABAI, Ariane Mitra y BREWER, Eric, Can U.S. Pressure Lead to a New Iran Nuclear Deal? The Rand Corporation, disponible en: <https://www.rand.org/blog/2018/09/can-us-pressure-lead-to-a-new-iran-nuclear-deal.html> Fecha de la consulta 22/09/2018.

¹² Presidential Documents, Executive Order 13846 of August 6, 2018, Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, Federal Register Vol. 83, No. 152, Tuesday, August 7, 2018, disponible en: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/08062018_iran_eo.pdf Fecha de la Consulta 21/09/2018.

El tortuoso camino de las negociaciones nucleares.

Irán se ha caracterizado tradicionalmente por perseguir un programa nuclear autóctono, con la excepción de un corto periodo post-revolucionario, en que la guerra Irán-Irak hizo recapacitar a las autoridades iraníes sobre la necesidad de contar con una capacidad resolutive en caso de ser atacados.

Aunque no se estima necesaria la descripción pormenorizada de la historia de las negociaciones nucleares con Irán, si merece la pena realizar un análisis de los hechos más significativos, para caer en la cuenta que los negociadores iraníes se crecen ante los ofrecimientos, posiblemente interpretándolos como síntomas de debilidad. Sin embargo, cuando se enfrentan a posturas de fuerza tienden a avenirse a acuerdos que también beneficien a la parte opuesta de la negociación.

Independientemente del tipo de gobierno de la república islámica, durante los diferentes mandatos presidenciales se han producido tensiones internacionales por causa del programa nuclear iraní. Durante el moderado gobierno de Jatami, en el que se preconizaba el “diálogo entre civilizaciones” se descubrió que Irán se encontraba realizando actividades de enriquecimiento de uranio en Natanz y Arak¹³. No solo fue importante descubrir la actividad nuclear de Irán, sino también saber que posiblemente contaba con el apoyo de Rusia¹⁴.

El descubrimiento situó a los iraníes en una delicada posición, ya que a las sanciones que pesaban sobre ellos podrían añadirse otras nuevas, en una época en que la Administración norteamericana del presidente George W. Bush mantenía una postura de fuerza ocupando Afganistán desde 2001 y posteriormente Irak en 2003. Posiblemente, ante el temor a una actuación estadounidense, Irán aceptó las negociaciones con los países europeos del Grupo EU3 y la firma del Acuerdo de París en el año 2004¹⁵. El

¹³ CARAVELLI, Jack. Beyond Sand and Oil: The Nuclear Middle East: The Nuclear Middle East. ABC-CLIO, 2011, p.101.

¹⁴ Iran Wacht, Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Projects of the Iranian Regime's Nuclear Program, August 14, 2002, disponible en: <https://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02> Fecha de la consulta 21/09/2018. Según la fuente citada la presencia de los científicos Alexei Volev y Veladimir Mirny (rusos) y Andrei Lelashnikov (ucraniano) confirmaban esta afirmación.

¹⁵ Este grupo incluía a Alemania, Francia y el Reino Unido.

acuerdo comprometía a los iraníes a suspender las actividades de enriquecimiento mientras se buscaba una solución mediante la continuación de las conversaciones¹⁶.

Tras victoria presidencial de Ahmadinejad en el año 2005 los iraníes retomarían las actividades nucleares, bajo el pretexto de que los países el EU3 habían planteado un marco de trabajo muy perjudicial para los intereses de Irán que no se ajustaba a lo acordado en París¹⁷. A partir de ese momento la posición iraní fue la de adoptar hechos consumados, finalizando el protocolo adicional del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y procediendo a enriquecer uranio¹⁸.

Entre 2006 y 2008 la ONU emitiría una serie de resoluciones instando a Irán a que suspendiese las actividades de enriquecimiento de uranio a la vez que se prohibía la transferencia de misiles y su tecnología asociada¹⁹. Sin embargo el entonces presidente iraní, Mahmud Ahmadinejad, no hizo sino endurecer su postura al tiempo que buscaba apoyos en el ámbito internacional e intentaba la división de sus detractores.

En 2008 Javier Solana, Representante de la Unión Europea para Política Exterior y Seguridad, realizó una importante oferta económica y tecnológica a los iraníes proponiéndoles el acceso a la tecnología nucleoelectrónica del agua ligera y abastecimiento garantizado de combustible nuclear, todo ello a costa de que Irán detuviese sus actividades de enriquecimiento. La negativa iraní no se hizo esperar, por lo que la ONU emitió su resolución 1835, que no pasaba mucho más allá de una declaración, ya que China y sobre todo Rusia se opusieron a que Irán fuese duramente sancionado²⁰.

¹⁶ SAVYON, A. The Iran-E.U. Agreement on Iran's Nuclear Activity, MEMRI, December 21, 2004, disponible en: <https://www.memri.org/reports/iran-eu-agreement-irans-nuclear-activity> Fecha de la consulta 22/09/2017.

¹⁷ CNN.com, Iran rejects Europe's nuclear deal, Tuesday, August 9, 2005, disponible en: <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/meast/08/06/iran.nuclear/index.html> Fecha de la consulta 22/09/2018.

¹⁸ ESPINOSA, Angeles: Irán suspende las inspecciones nucleares de la ONU pero sigue abierto a la negociación, El País, 6FEB2006, disponible en: https://elpais.com/diario/2006/02/06/internacional/1139180411_850215.html Fecha de la consulta 22/09/2018.

¹⁹ STARR Jason, The U.N. Resolutions, The Iran Primer, United States Institute of Peace, disponible en: <https://iranprimer.usip.org/resource/un-resolutions> Fecha de la consulta 22/09/2018.

²⁰ Ibid.

A la vista de su posición de fortaleza Irán dejaría de mantener conversaciones con el Grupo P5+1 y decidió buscar posiciones de mayor superioridad. En el año 2010 la nueva administración estadounidense del presidente Obama emitiría la “Nuclear Posture Review”, que posiblemente Irán no interpretó como una medida de presión, ya que se dirigía hacia el desarme unilateral, la desaparición del escudo antimisiles en el teatro europeo y la nueva redacción del tratado START, sin que se citase expresamente a ningún estado como amenaza²¹.

Ante la percepción del incremento de su poder Irán mantuvo conversaciones con Turquía y Brasil, que culminarían en la “Declaración de Teherán” por las que Irán depositaría en Turquía uranio de bajo enriquecimiento, recibiendo a cambio uranio suficientemente enriquecido para la experimentación²². Esta situación dejaría sorprendidos a los norteamericanos, que se vieron forzados a reaccionar en el ámbito de las Naciones Unidas con la oposición de Turquía y Brasil y los reparos de China por lo que la resolución 1929, por la que se imponían nuevas sanciones a Irán, quedó convenientemente atenuada. Sin embargo tanto los EEUU como sus socios europeos se decantaron por reforzar sus propias sanciones si Irán no mostraba claramente su programa nuclear²³. Esta vez Rusia permitiría la imposición moderada de sanciones, posiblemente por no quererse ver desplazada como suministradora nuclear de Irán.

A finales de 2011, el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) publicó un preocupante documento donde, a pesar de no disponer de evidencias, tenía serias sospechas de que Irán pudiera estar fabricando un arma nuclear. El informe se basaba en los datos aportados por 10 estados miembros de la organización y de imágenes satélite, entre otras fuentes de información²⁴.

²¹ SAGAN Scott D., VAYNMAN Jane, Introduction, Lessons Learned from the 2010 Nuclear Posture Review The Nonproliferation Review, 2011, 18:1, p. 21.

²² WARNAAR Maaïke, “Nuclear Power Is Our Right!”:The 2010 Tehran Declaration, en: Iranian Foreign Policy during Ahmadinejad. Palgrave Macmillan, New York, 2013, pp. 138-141.

²³ SEEBERG Peter, The EU and the international sanctions against Iran: European and Iranian foreign and security policy interests, and a changing Middle East, Palgrave Communications, 2016, p.4. No obstante los estados europeos del sur no se mostraban partidarios de implantar sanciones por temor a perder las importaciones del crudo iraní.

²⁴ DAHL Fredrik y WESTALL Sylvia, U.N. nuclear watchdog board rebukes defiant Iran, Reuters November 18, 2011, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-nuclear-iran-iaea/u-n-nuclear-watchdog-board-rebukes-defiant-iran-idUSTRE7AG0RP20111118> Fecha de la consulta 22/09/2018.

Ante el cariz que habían tomado los acontecimientos, a principios de 2012 EE. UU. y los países de la Unión Europea decidieron endurecer las sanciones que pesaban sobre Irán, aún a costa de que los países del sur de la Unión se viesen perjudicados por la reducción de las importaciones de petróleo iraní²⁵.

A pesar de las sanciones, la postura de la administración Obama no acababa de definir las “líneas rojas” que Irán no debería cruzar en relación a su programa nuclear, misiles o de armamento convencional así como su intervención fuera de sus fronteras. Muchos de los analistas del momento consideraron que declarar que EE.UU. disponía de “todas las opciones disponibles” alejaba de la percepción iraní la opción norteamericana de una intervención militar²⁶.

No es de extrañar que durante esta etapa no se llegasen a acercar posturas entre los actores implicados en las negociaciones internacionales. También hay que tener en cuenta el periodo de incertidumbre que se abría para los norteamericanos durante la campaña de sus elecciones presidenciales, en las que el tema nuclear iraní debería ser abordado prudentemente si Obama quería renovar otra legislatura. Haciendo una visión retrospectiva, precisamente la crisis de los rehenes de la embajada de Teherán se produjo durante el periodo de transición entre los presidentes Carter y Reagan, por lo que se puede apreciar como una constante el reforzamiento de Irán ante las situaciones críticas de sus interlocutores.

En el año 2013 las elecciones presidenciales iraníes fueron ganadas por Hassan Rohani, quien había sido el negociador nuclear iraní durante el delicado periodo de 2003 a 2005, cuando se estuvo más cerca de alcanzar un acuerdo. No es de extrañar que tras la

²⁵ PATTERSON Ruairi, EU Sanctions on Iran: The European Political Context, Middle East Policy Council, disponible en: <https://www.mepc.org/eu-sanctions-iran-european-political-context> Fecha de la consulta 22/09/2018.

²⁶ TANDLER Jaclyn, The Thin Red Line: Six Observations on Obama's Iran Policy, Cranegie Endowment for International Policy, disponible en: <https://carnegieendowment.org/2012/02/28/thin-red-line-six-observations-on-obama-s-iran-policy-pub-47325> Fecha de la consulta 22/09/2018. En este artículo se cita, entre otros, la intervención del General Martin E. Dempsey, entonces presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de las fuerzas armadas estadounidenses. En tanto que Demsey no veía otra opción que la militar en el caso del cierre del estrecho de Ormuz, no dejaba clara esta opción en el caso del programa nuclear iraní.

victoria de Rohani se retomasen las conversaciones nucleares con el grupo P5+1 de la mano del ministro iraní de exteriores, Javad Zarif²⁷.

La experiencia iraní unida a la situación internacional llevaron a que a finales de año Zarif consiguiese un primer preacuerdo en el que se permitía a Irán enriquecer uranio, aunque en un nivel únicamente apto para la industria nucleoelectrónica, a la vez que se aliviaban las sanciones mientras durasen las negociaciones²⁸.

La nueva relación con Irán causó repercusiones internacionales, entre las que cabe destacar la crisis de Ucrania del año 2014, donde Rusia aprovechó magistralmente las negociaciones nucleares para aliviar la presión occidental por su intervención en Crimea²⁹. También los rusos sacarían partido de las conversaciones para extender su influencia en Siria, donde se aferraban a la base naval de Tartus como último punto de su presencia en el Mediterráneo. Potencialmente rusos y chinos veían además las posibilidades que les ofrecía un mercado que hasta entonces se encontraba restringido por causa de las sanciones, donde las ventas de armamento podrían darles importantes beneficios³⁰.

Igualmente las conversaciones fueron aprovechadas internamente por Irán, donde se aplicaron fuertes restricciones contra todo tipo de oposición al régimen, al tiempo que el tema de los derechos humanos quedaba en una posición relegada por la preeminencia de la cuestión nuclear³¹. También se reforzó la posición gubernamental ante la población, toda vez que el alivio de las sanciones constituía el preámbulo de una nueva época de prosperidad económica.

²⁷ ESFANDIARI Golnaz, Iran's President Puts Foreign Ministry In Charge Of Nuclear Negotiations, Radio Free Europe-Radio Liberty, September 05, 2013, disponible en: <https://www.rferl.org/a/iran-nuclear-rohani-control/25097180.html> Fecha de la consulta 12/08/2018.

²⁸ BLAIR David, Iran nuclear deal: EU 'will lift sanctions in coming weeks', The Telegraph 25 Nov 2013, disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/10472218/iran-nuclear-deal-EU-will-lift-sanctions-in-coming-weeks.html> Fecha de la consulta 23/09/2018.

²⁹ ADLER Michael, Russia Threatens To Derail Iran Talks Over Ukraine, Breaking Defence March 19, 2014, disponible en: <https://breakingdefense.com/2014/03/russia-threatens-to-derail-iran-talks-over-ukraine/> Fecha de la consulta 23/09/2018.

³⁰ KOZHANOV Nikolay, What's at stake for Russia in Syria?, BBC News, 21 September 2015, disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34290965> Fecha de la consulta 19/09/2018.

³¹ NOSSEL Suzanne, Don't Let Iran Off the Hook for Human Rights, Foreign Policy, March 17, 2015, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2015/03/17/iran-human-rights-nuclear-rohani/> Fecha de la consulta 23/09/2018.

Tras una serie de ajustes, las conversaciones nucleares dieron sus frutos el 14 de julio de 2015, llegándose a alcanzar el acuerdo integral en el que tal como se ha descrito se puede apreciar la gran ventaja que logró Irán, quien consiguió la capacidad de enriquecimiento de uranio y la ralentización temporal de algunas de sus actividades nucleares. Además el acuerdo no quedaba vinculado a la producción de misiles como tampoco a la proyección de Irán en el exterior.

Los europeos también se encontraban de enhorabuena, toda vez que ante ellos se abría un mercado lleno de oportunidades con precios del petróleo más baratos. Igualmente Rusia salía reforzada de la situación, ya que las conversaciones le habían ayudado a mantener su posición en la frontera europea, al tiempo que le había permitido volver al escenario del Oriente Medio, donde había estado a punto de desaparecer.

Por su parte EE.UU. tan solo podía congratularse de alejar temporalmente el problema de la proliferación nuclear en la región. Al tiempo sus aliados israelíes y saudíes sufrían un inmenso sentimiento de frustración y temor, ya que el acuerdo había sido negociado sin contar con ellos y preveían el riesgo nuclear en un medio plazo o incluso antes, si la evolución de los acontecimientos no fuese favorable.

En este contexto parecía que los menos beneficiados tendrían que modificar la tesitura en la que se encontraban para encontrar posiciones de mayor ganancia. Como paso previo antes de comenzar una nueva fase de sanciones y negociaciones, la administración Trump emitiría en 2018 su “Nuclear Posture Review”. En ella se identificaba claramente a Irán como un actor capaz de alcanzar la capacidad nuclear militar y se enfatizaba que la disuasión nuclear norteamericana no se oponía tan solo a la amenaza nuclear de otros actores, sino que tenía en cuenta las ciberamenazas o la protección de las infraestructuras críticas, entre otros factores³².

El resentimiento histórico y la mentalidad negociadora iraní.

A la vista del desarrollo de las conversaciones nucleares a lo largo de la historia se podría pensar a priori que ha resultado ser un arduo camino en el que los iraníes han sido siempre unos duros interlocutores, que además han realizado ofertas que luego han renegociado o no han estado dispuestos a cumplir. Sin embargo, esta posible impresión

³² PIÑERO ÁLVAREZ José Manuel, Revisión de la postura nuclear de Estados Unidos. ¿Hacia una nueva carrera armamentística?, DIEEO52-2018, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018, p.6.

hay que enmarcarla dentro de un contexto social e histórico, para evitar en un futuro falsas percepciones o errores de interpretación que puedan llevar a una sensación de frustración.

Los iraníes son los herederos de la antigua cultura persa, por tanto no se les puede medir con los parámetros occidentales y menos compararlos con sus vecinos árabes. El núcleo de la población tiene un elevado sentido del patriotismo y se sienten orgullosos de su pasado glorioso, que les ha proporcionado unas señas de identidad diferentes del entorno que les rodea³³.

El concepto de compromiso ético y moral que los gobernantes occidentales contraen con su población no se comprende dentro de la cultura iraní. En su mentalidad existe el respeto por el poder y por la guía de un líder carismático, aunque este gobernante muestre signos de intolerancia. Solo se comprendería la necesidad de que a sus gobernantes se les arrebatase el poder si no tuviesen la resolución de ejercerlo o si un nuevo poder mayor fuese capaz de proteger al pueblo frente a un gobierno tiránico³⁴.

La noción occidental de “compromiso” es vista como una vergüenza a ojos iraníes, ya que es una muestra de debilidad y de sumisión. Sin embargo, aquel que es capaz de llevar a otros a una situación de compromiso aumenta su reputación y fortaleza de cara a la sociedad. Por ello, mostrar signos de buena voluntad o medidas de confianza pueden ser entendidos como muestras de debilidad. Ante esta apariencia de retraimiento la mentalidad iraní no se basa en el acercamiento de posturas, sino en la imposición de criterios, aumentando su prestigio a medida que doblega las voluntades con los que trata³⁵.

La forma de hacer negocios de los iraníes se aleja del concepto occidental de la transparencia, ya que se encuentra muy influenciada por la cultura “bazarí”, donde tradicionalmente se buscan máximos beneficios por la venta de un producto a un cliente que generalmente no tiene por qué quedar fidelizado. Por tanto, no se debe esperar que ante una negociación en la que se trate con iraníes estos expresen abiertamente sus

³³ RHODE Harold, *The Sources of Iranian Negotiating Behavior, Strategic Perspectives*, Jerusalem Center for public affairs, 2010, pp. 3-4.

³⁴ Op. Cit. p.1.

³⁵ Ibid.

intenciones, por lo que se suelen reservar sus propósitos y bazas de negociación de acuerdo con el tradicional principio iraní del “Ketman”. Este principio, que se implantó originariamente como una autodefensa de la religión frente a la conquista de Persia por los turcos selyúcidas, ha evolucionado a otros ámbitos de la vida³⁶.

La negociación según el concepto del Ketman se lleva a cabo mediante el empleo de una narrativa específica denominada “Zirangi” o “Zeroengi”, de forma que el canal de comunicación sirva para que el receptor quede confundido sin saber exactamente lo que está sucediendo, dentro de un entorno distendido³⁷.

El proceso negociador se considera como un campo abierto, no exento de riesgos, pero lleno de oportunidades que no deben ser descartadas a medida que avanzan las conversaciones, por lo que es posible que se vuelvan a puntos ya tratados anteriormente y se renegocien aspectos que ya se consideraban acordados, buscando nuevas posiciones de ventaja. Finalmente, la decisión definitiva no suele ser llevada a cabo por un negociador investido de poderes para ello, sino por una alta instancia en posesión la “última palabra”, de acuerdo con otros muchos parámetros directamente relacionados o ajenos al proceso³⁸.

A la mentalidad negociadora iraní hay que sumar el resentimiento histórico que este pueblo posee, por considerar que ha sido injustamente tratado por los occidentales a lo largo de la historia reciente. En la época de los grandes imperios del S. XIX el territorio de Irán se encontraba en el área de encuentro de los imperios ruso y británico, quienes respectivamente buscaban su expansión hacia el sur y asegurar sus rutas comerciales. En este entorno de confrontación y tras dos desastrosas guerras, los iraníes perderían

³⁶ HITCHENS Cristopher, The Persian Version, The Atlantic, July/August 2006 issue, disponible en: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2006/07/the-persian-version/304961/> Fecha de la consulta 22/09/2018. El concepto de Ketman sería introducido en occidente por el diplomático francés Arthur de Gobineau, quien sirvió en la embajada de Teherán durante dos diferentes periodos. Posteriormente se apropiaría de este término Czeslaw Milosz para justificar los comportamientos de escritores e intelectuales bajo el régimen de Stalin.

³⁷ BEEMAN William O., What Is (Iranian) National Character? A Sociolinguistic Approach, Iranian Studies, Vol. 9, No. 1 (Winter, 1976), p.38.

³⁸ LANDSBERG, Carel Martin, An analysis of Iranian negotiating style as evidenced from the 1979 US hostage crisis and the Iran-EU nuclear negotiations from 2003 to 2006, Tesis Doctoral, 2009, University of Pretoria pp. 20-23.

los territorios del Cáucaso y su independencia tras los humillantes tratados de Gulistán (1812) y Turkmanchay (1828)³⁹.

Igualmente, los intentos iraníes de permanecer neutrales durante las dos guerras mundiales (G.M.) fueron ahogados por los imperios europeos. Durante la I G.M. Alemania intentaría sublevar varias tribus iraníes contra los ingleses, a lo que estos respondieron con la creación de una fuerza de ocupación. El resultado fue el establecimiento de un gobierno pro-germánico, que duraría hasta el comienzo de la siguiente contienda⁴⁰.

Al comenzar la II G.M. la presencia de los alemanes en Irán fue la excusa para que británicos y soviéticos ocupasen el territorio iraní a fin de abastecer de material bélico a la URSS., utilizando las vías de comunicación iraníes tras la invasión alemana de la Unión Soviética. Al final de la guerra tanto unos como otros permanecieron en el territorio, al tiempo que EE. UU. se configuraba como la nueva potencia global⁴¹. La consecuencia de todo este proceso sería la instauración de un sentimiento de frustración hacia las potencias extranjeras, debido a que habían actuado siempre en pro de los sus intereses particulares dentro del territorio iraní y al otro lado de sus fronteras⁴².

En la época de la “Guerra Fría” los planes de desarrollo del país necesitaban de una corriente de capitales que solo podría aportar el petróleo. Por ello se procedió a la revisión del acuerdo anglo-iraní en esta materia, hasta llegar en 1951 a la nacionalización del recurso, lo que sería replicado con un embargo por parte de los británicos. El cariz de los acontecimientos fue interpretado por los EE. UU. como un acercamiento de posturas hacia la URSS, por lo que en 1953 los norteamericanos se apoyarían en las fuerzas leales al Sha para desplazar al primer ministro, Mohammad Mossadeq⁴³. De

³⁹ SOHRABI, Naghmeh. Taken for wonder: nineteenth-century travel accounts from Iran to Europe. Oxford University Press, 2012. p. 27.

⁴⁰ ATAÖV, Turkkaya. Turkey and Iran Towards the First World War, disponible en <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/44/678/8641.pdf> Fecha de la consulta 19/08/18.

⁴¹ ERKAN, Süleyman, The Invasion of Iran by the Allies During World War II, Codrul Cosminului, 2010, vol. 16, no 2, pp. 131-132.

⁴² KEDDIE, Nikki R. y MATTHEE, Rudi. Iran and the surrounding world: interactions in culture and cultural politics. University of Washington Press, 2011. p.177.

⁴³ RUBIN Barry, Paved With Good Intentions: The American Experience and Iran. Oxford: Oxford University Press, 1981, pp. 55-56.

nuevo el pueblo iraní vería que la situación de dominación extranjera era la misma, aunque los actores hubiesen cambiado. Este hecho sería criticado por los líderes religiosos, entre los que sobresalieron los postulados del Ayatollah Jomeini.

Los años de la implantación del régimen revolucionario estuvieron marcados por la guerra contra el régimen iraquí de Saddam Hussein, durante la década de los ochenta. Durante la contienda se produjo la llamada “guerra de los petroleros” entre ambos países, que intentaban interrumpirse mutuamente el transporte marítimo de hidrocarburos en el Golfo Pérsico. Debido a que Kuwait transportaba crudo iraquí sus buques fueron atacados por Irán, por lo que solicitaron la protección estadounidense, quienes se posicionaron en el conflicto. El hecho ocasionó que Irán acusase a EE. UU. de tomar partido, por lo que procedió al minado y ataque contra varias unidades norteamericanas desencadenando como respuesta la operación “Prying Mantis”, considerada la mayor acción de combate naval desde la II GM. Tras la operación y el derribo accidental de un avión comercial iraní, Teherán se vio obligado a ceder en sus pretensiones⁴⁴. Esta operación no hizo sino enfatizar el resentimiento contra EE. UU. y sus aliados por parte de los iraníes.

Cuando se produjo la Primera Guerra del Golfo, a principios de los noventa, los iraníes aprovecharían la ocasión para expulsar a Irak de los territorios que les habían sido arrebatados. Sin embargo, la reacción internacional no sería la misma que años atrás, pues esta vez las Naciones Unidas emitirían una declaración de condena contra el régimen iraquí, en la que de paso se reprobaría la invasión de Irán por parte de Saddam años atrás. Esta distinción entre conflictos inculcaría en los iraníes una percepción de política de “doble rasero” por parte de la Comunidad Internacional, lo que incrementaría su sensación de aislamiento frente a un mundo que le daba la espalda⁴⁵.

Esta visión de doble rasero se proyectaría por Irán en todos los conflictos en los que ha estado involucrado durante el presente siglo.

⁴⁴ DOLAN, Daniel, Conflict with Iran: Lessons From the Past, USNI News, February 14, 2013, disponible en: <https://news.usni.org/2013/02/14/conflict-with-iran-lessons-from-the-past> Fecha de la consulta 22/09/2018.

⁴⁵ KHALOOZADEH Said, Iran-Iraq War: Legal and International Dimensions, Iran Review, October 8, 2011, disponible en: http://www.iranreview.org/content/Documents/Iran_Iraq_War_Legal_and_International_Dimensions.htm Fecha de la consulta 21/09/2018.

Tras la segunda guerra del golfo en 2003 los EE. UU. permanecieron en Irak cerrando una pinza estratégica sobre los iraníes, quienes ya veían con reticencia su presencia en Afganistán. La ocupación de Irak había supuesto el fin de la dominación sunita sobre los chiitas iraquíes, pero éstos desconfiaban de los ofrecimientos norteamericanos ya que en el año 1991, cuando se levantaron contra Saddam alentados por el presidente Bush, fueron abandonados a su suerte y posteriormente masacrados por los helicópteros de ataque y los “pelotones de ejecución” iraquíes. En 2011 El embajador James F. Jeffrey transmitiría las disculpas estadounidenses por este hecho, tras las revueltas que asolaron el mundo árabe. No obstante éstas llegarían “demasiado tarde”, cuando ya se había extendido el sentimiento de traición a los chiitas del otro lado de la frontera iraní, quienes percibían que habían sido sacrificados para no dar mayor poder a Irán⁴⁶.

En la actualidad hay varios conflictos abiertos en el Oriente Medio en los que EE. UU. realiza diferentes actuaciones en pro o en contra de los intereses iraníes. De este modo se puede apreciar que muchas de las tropas que combatieron en Irak para la liberación del país de las manos del Daesh son milicias chiíes, que recibieron entrenamiento y equipamiento por parte de Irán. Sin embargo, en Yemen, los norteamericanos apoyan las acciones de su socio saudí, en clara oposición del movimiento Houti, aliado de Irán. Esto confirma la percepción iraní de que su república islámica no es más que un peón del juego geopolítico del presidente Trump y que puede utilizarla para favorecer o castigar a actores más importantes como Rusia o China. También Irán siente que podría ser empleado por Trump para provocar o contener a otros actores regionales como Israel, las monarquías del Golfo o incluso Turquía⁴⁷.

Las nuevas cartas sobre la mesa.

El anuncio del presidente Trump sobre la retirada del acuerdo y la imposición de sanciones no quiere decir que los americanos pretendan dar por cerradas las negociaciones, manifestándose en este sentido el Secretario de Estado, Mike Pompeo. La cuestión que plantearse es cuál va a ser el momento en que éstas empiecen de nuevo.

⁴⁶ ARANCO, Tim, A Long-Awaited Apology for Shiites, but the Wounds Run Deep, The Wall Street Journal, Nov 8 2011, disponible en: <https://www.nytimes.com/2011/11/09/world/middleeast/iraqi-shiite-anger-at-united-states-remains-strong.html> Fecha de la consulta 22/09/2018.

⁴⁷ NARWANI Sharmine, The Dangerous Reality of an Iran War, The American Conservative, disponible en: <https://www.theamericanconservative.com/articles/the-dangerous-reality-of-an-iran-war/> Fecha de la consulta 23/09/2018.

Debido a que los estadounidenses llevan la iniciativa, es muy posible que el comienzo venga tras colocarse en una posición de ventaja y preparar un mecanismo de derrota basado en ejercer una acción de “máxima presión”, seguida de una negociación que de paso a un acuerdo favorable⁴⁸.

Los plazos para que esta situación agónica se produzca pueden ser muy variables, pero hay que pensar que Irán podría desear no sentarse a la mesa hasta no tener enfrente a unos interlocutores que no cambien su decisión. Por tanto, es posible que los iraníes estuviesen interesados en esperar a las próximas elecciones presidenciales norteamericanas de 2020, o incluso prorrogar el plazo hasta sus propias presidenciales del siguiente año⁴⁹.

El siguiente interrogante pasa por el contenido del acuerdo y podría desprenderse éste del discurso de Pompeo, en el que la situación de partida para Irán será la dicotomía entre atender a su maltrecha economía interior o proyectar su poder como potencia regional. Sin embargo, deja vislumbrar a los iraníes un modelo de negociación basado en el ejemplo de Corea del Norte, en el que EE. UU. ha demostrado su compromiso con la diplomacia para resolver los grandes retos que les afectan⁵⁰.

Si esto fuese así las negociaciones nucleares no serían más que la punta del iceberg de un problema de mucha mayor complejidad, en las que estarían presentes temas como la lucha de poder por el Oriente Medio, los movimientos terroristas, las migraciones, los derechos humanos, las vías de comunicación, las oportunidades de negocio y el comercio de los productos energéticos, entre otros muchos factores. En este sentido Pompeo deja muy clara una lista de reivindicaciones a las que tendría que someterse Irán⁵¹.

⁴⁸ KHALILZAD Zalmay, Why Iran will choose to negotiate with Trump, The Washington Post, Disponible en: https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/06/13/heres-what-trump-should-do-next-on-iran/?noredirect=on&utm_term=.f71773f1b7d5 Fecha de la consulta 23/09/2018.

⁴⁹ SHADDEL Mehdy, This Is Why Iran Won't Negotiate with Trump, The National Interest, August 16, 2018, disponible en: <https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/why-iran-wont-negotiate-trump-28937> Fecha de la consulta 23/09/2018.

⁵⁰ POMPEO Mike, JAMES Kay Coles, After the Deal: A New Iran Strategy, Speech on the Trump administration's Iran strategy, The Heritage Foundation, disponible en: <https://www.heritage.org/defense/event/after-the-deal-new-iran-strategy> Fecha de la consulta 23/09/2018.

⁵¹ Ibid.

Otra cuestión que plantear es el número de “jugadores” que van a sentarse a la mesa de negociaciones como interlocutores. Hay que tener en cuenta que el acuerdo del JCPOA incluyó en las negociaciones al Grupo P5+1 con Irán, causando la frustración de actores regionales como Arabia Saudita e Israel, directamente afectados pero que no fueron consultados⁵². Igualmente, tras la salida del Reino Unido de la UE, habría que pensar quiénes serán los europeos que vayan a negociar y si la Unión tendrá su propia voz y no a través de sus estados miembros⁵³.

Además de las bases para las negociaciones, quedan pendientes las bazas que los diferentes actores pueden jugar, dependiendo de qué posiciones ocupen en el entramado de poderes que se avecina. Aunque no se puede especular con las posibles opciones encubiertas, existen otras muy evidentes y de las que a continuación se realizará una síntesis.

La primera de las cuestiones y el eje central de las negociaciones es, por supuesto, la posibilidad de Irán de acceder a un programa nuclear militar. Durante las negociaciones que llevaron al acuerdo de 2015 se traspasó una tradicional línea roja, constituida por la capacidad de enriquecimiento de uranio por parte de Irán. Este hecho le daría la posibilidad de acceso al ciclo completo del combustible nuclear, por lo que con los conocimientos actuales que tienen los iraníes podrían acceder a un programa militar con relativa facilidad.

Una de las insistencias del gobierno iraní es que el programa nuclear tan solo ha buscado su aplicación con fines pacíficos⁵⁴. Por tanto, estas intenciones deberían ser puestas sobre la mesa de negociaciones por todas las partes que se sentasen en ésta, con un espíritu de permanencia en el tiempo y no por determinados periodos, tras los cuales el problema volvería a presentarse con mayor intensidad.

⁵² MARCUS Jonathan, Israel and Saudi Arabia: The relationship emerging into the open, BBC News, 3 April 2018, disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-43632905> Fecha de la consulta 23/09/2018.

⁵³ RILEY-SMITH Ben y HOPE Christopher, US demands Britain back Trump with Iran sanctions, The Sidney Morning Herald, 12 August 2018, disponible en: <https://www.smh.com.au/world/europe/us-demands-britain-back-trump-with-iran-sanctions-20180812-p4zwr.html> Fecha de la Consulta 23/09/2018.

⁵⁴ KERR Paul K., Iran's Nuclear Program: Status, Updated September 19, 2018, Congressional Research Service Report, Washington DC., 2018. p.2.

A esta declaración de intenciones debería sumarse un compromiso por parte de Irán de acoger sin restricciones todas las inspecciones del mecanismo de verificación del OIEA, cumpliendo estrictamente el Protocolo Adicional del Tratado de No Proliferación Nuclear⁵⁵.

Estrechamente unido al programa nuclear iraní se encuentra su programa de diseño y fabricación de misiles balísticos. Hay que tener en cuenta que para la consecución del armamento nuclear es necesario un vector de lanzamiento y debido a las capacidades militares iraníes, este tipo de vector podría ser el más adecuado para proyectar un arma de estas características. Sin embargo, Irán quiere desvincular del acuerdo nuclear el tema de los misiles, con el argumento de que son un elemento de autodefensa contra otros actores regionales que se encuentran fuertemente armados⁵⁶.

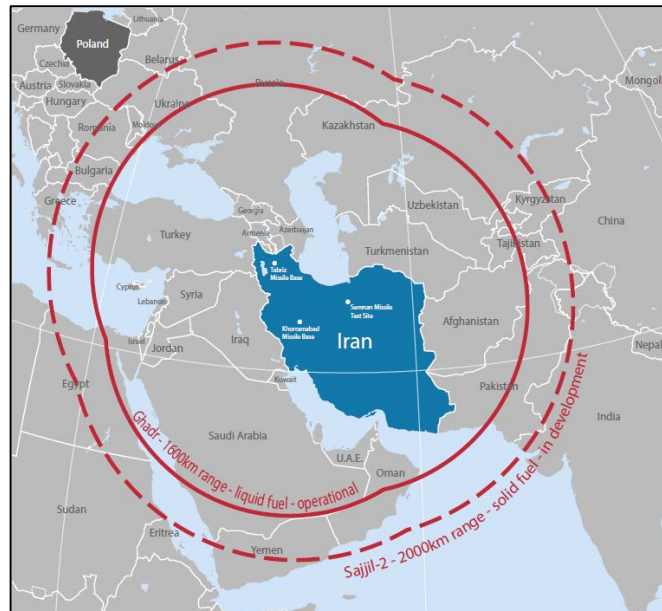


Figura 1: Máximas distancias de alcance del programa de misiles iraní. Fuente: ERÄSTÖ Tytti, *Between the Shield and the Sword, NATO's Overlooked Missile Defense Dilemma*, Ploughshares Fund Study Report No. 3, 2017, p. 17.

⁵⁵ Radio Free Europe/Radio Liberty, IAEA Renews Call For Iran's 'Timely, Proactive Cooperation' In Nuclear Inspections, June 04, 2018, disponible en: <https://www.rferl.org/a/iran-iaea-renews-call-for-timely-proactive-cooperation-in-nuclear-inspections/29270402.html> Fecha de la consulta 24/09/2018. El director del OIEA, Yukiya Amano, ha realizado un requerimiento a las autoridades iraníes para una "cooperación activa y oportuna del protocolo adicional y el fomento de la confianza". No obstante reconoce que la mayoría de las medidas contempladas en el JCPOA se están cumpliendo.

⁵⁶ The Times of Israel, Iran rejects French call for talks on missiles, regional interference, 1 September 2018, disponible en: <https://www.timesofisrael.com/iran-rejects-french-call-for-talks-on-missiles-regional-interference/> Fecha de la consulta 23/09/2018.

Es evidente que países del entorno regional, como los del Consejo de Cooperación del Golfo o Israel, se encuentran muy preocupados por el programa de misiles iraní por la posible represalia contra actos en los que los iraníes consideren que puedan estar involucrados⁵⁷. Igualmente el mundo occidental no desea una escalada de tensión en la zona, por lo que tanto europeos como norteamericanos se mostrarían proclives a que el tema de los misiles fuese contemplado en unas futuras negociaciones. Queda por ver el interés de chinos y, sobre todo rusos, por otorgar un mayor estatus de poder en la zona a los iraníes, lo que será tratado a continuación.

Tradicionalmente Irán ha tenido aspiraciones a erigirse como la potencia regional de la zona, debido a su condición de pivote geopolítico. La actual percepción iraní en palabras del almirante Shamkhani, secretario del Consejo Supremo de Seguridad iraní, es que el enfoque negativo de los otros no se debe al programa nuclear y de misiles iraní, sino a la oposición al poder emergente de Irán. Para el almirante solamente a través de una combinación de “soft power” y “hard power” Irán puede alcanzar la seguridad y la estabilidad en la región⁵⁸.

Irán ve toda la región del Oriente Medio como un “todo continuo” desde las llanuras del Khuzestán hasta los altos del Golán. Dicha región es su área natural de influencia y en ella se encuentra una significativa porción de la población que profesa la religión chiita, al tiempo que existen importantes riquezas y la oportunidad de realizar negocios. Por ello tiene la tendencia natural a proyectar su poder en toda esta amplia zona y a apoyarse en socios de interés para conseguirlo.

Precisamente existen dos importantes actores que podrían tener grandes intereses en que se consolidase el poder iraní en el Oriente Medio y que tendrían un importante papel en caso que se retomasen las conversaciones. De una parte se encontraría Rusia, que ha vuelto a constituirse en un actor de peso en el contexto mundial y al que le interesa dirigir los esfuerzos de Irán en contra de los intereses occidentales, buscando

⁵⁷ The Times of Israel, Iran video threatens missile strikes on Saudi Arabia, United Arab Emirates, 25 September 2018, disponible en: <https://www.timesofisrael.com/iran-video-threatens-missile-strikes-on-saudi-arabia-united-arab-emirates/> Fecha de la consulta 26/09/2018.

⁵⁸ نارای تینما لداعم هیروس تینما، نابخمش، نانبیل لیلابزح هاگیاج /تسرا نارای تینما لداعم هیروس تینما: نابخمش /نانبیل لیلابزح هاگیاج /تسرا / Almirante Ali Shamkhani: La seguridad de Siria equivale a la seguridad de Irán, Iran on line, 2 de junio de 2018, disponible en: <http://www.ion.ir/News/366810.html> Fecha de la consulta 24/09/2018.

contrapartidas en el escenario europeo donde tiene abiertas varias crisis⁵⁹. Por otro lado los intereses de China también son importantes, ya que busca hacer negocios de todo tipo con los actores regionales⁶⁰. Además le interesa que EE. UU. diversifique sus esfuerzos liberando la presión sobre la región Asia-Pacífico⁶¹.

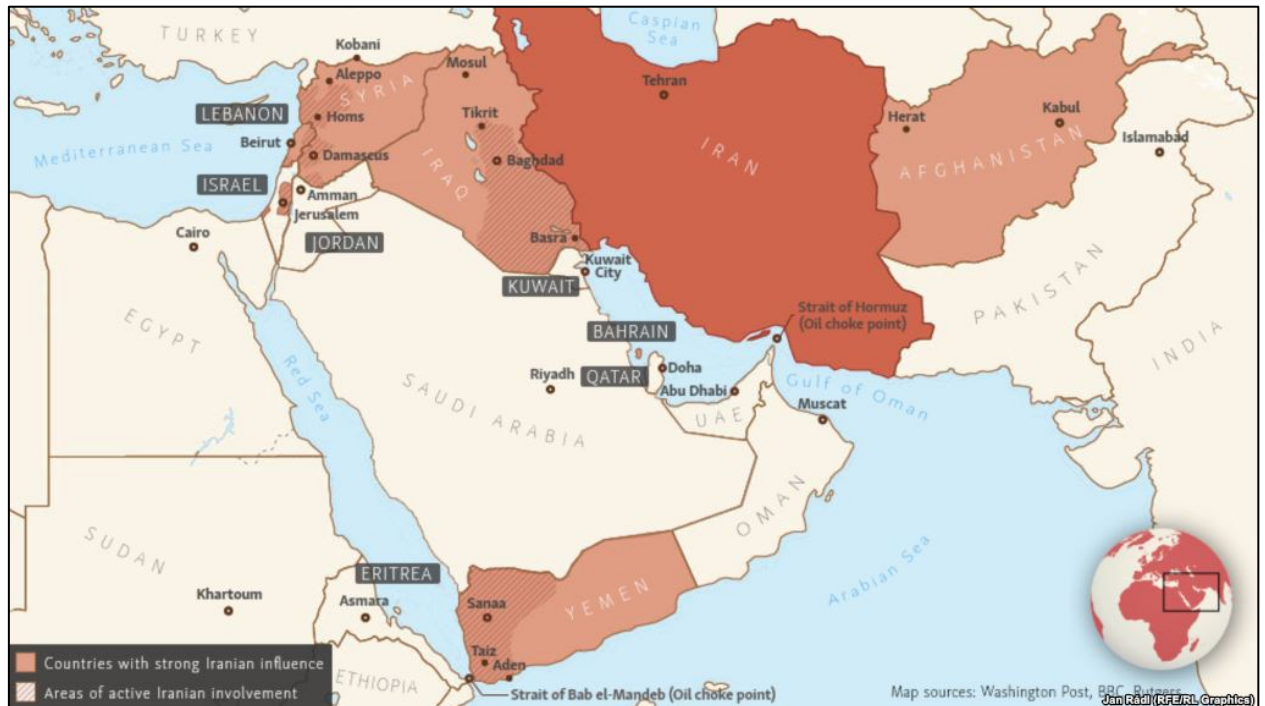


Figura 2. Mapa de la influencia iraní en el Oriente Medio. Fuente: KHAVAND Fereydoun, Are We Witnessing The Dawn Of A New Persian Empire? Radio Farda, September 14, 2017, disponible en: <https://en.radiofarda.com/a/iran-influence-in-middle-east-new-empire/28735042.html> Fecha de la consulta 30/09/2018.

A los intereses de los grandes actores se sumarán a su conveniencia otros actores regionales, pudiendo buscar los apoyos de India o Turquía en contraposición a los países del Golfo o Israel. De este modo es muy posible que se busque una solución de compromiso en el que los beneficios y perjuicios sean muy medidos por todas las partes, pero de la que Irán podría salir muy bien parado si sabe jugar sus cartas de “cooperación”

⁵⁹ Radio Free Europe/Radio Liberty, Lavrov Backs Iranian Deal, Swipes At Ukraine And Kosovo, September 28, 2018, disponible en: <https://www.rferl.org/a/unga-russia-us-iran-kosovo-ukraine/29515438.html>, fecha de la consulta 29/09/2018.

⁶⁰ SCIMIA Emanuele, Why Iran nuclear deal fallout could scuttle China’s Middle East ambitions, Wednesday, South China Morning Post, 09 May, 2018, disponible en: <https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/2145319/why-iran-nuclear-deal-fallout-could-scuttle-chinas-middle> Fecha de la consulta 25/09/2018.

⁶¹ GREEN Nigel, The Iran deal: what it means for Asia’s economies, Asia Times, May 10 2018, disponible en: <http://www.atimes.com/the-iran-deal-what-it-means-for-asias-economies/> Fecha de la consulta 26/09/2018.

y disuasión". Hay que tener en cuenta que Irán mantiene buenas relaciones comerciales con muchos estados y se encuentra muy bien posicionado por la población y las milicias chiíes que operan en la zona, unido a una importante red de influencias que se extiende por toda la región⁶².

Mas alejados, pero también con intereses en la zona se encuentran los países europeos. Hasta la salida británica de la Unión Europea el liderazgo de las conversaciones les correspondía a Alemania, Francia y el Reino Unido. A pesar de la nueva situación parece que esta tendencia tiene visos de continuidad.

Aunque los europeos han intentado salvar el acuerdo, lo cierto es que la realidad se impone a las intenciones de buscar una protección jurídica contra las sanciones para sus empresas que operan con Irán. Por ello han cancelado sus operaciones empresas como Peugeot, Renault, Deutsche Telekom y Airbus, en tanto que las restantes se aprestan a hacerlo. Entretanto buscan soluciones para poder negociar con Irán, entre las que se encontraría la posibilidad de intercambio directo de bienes de consumo a cambio de petróleo, algo que tradicionalmente habían realizado chinos y rusos antes de que se alcanzase el acuerdo de 2015⁶³.

Otra importante baza de negociación son los productos petrolíferos. Al integrarse Irán en el mercado global de comercio de petróleo los países productores se vieron en la tesitura de bajar la producción, para adaptarse a las demandas del mercado sin reducir excesivamente los precios. Irán resultó ser el gran beneficiado, ya que se constituyó como el tercer exportador de la OPEP, tras Arabia Saudita e Irak⁶⁴. A pesar del anuncio de los saudíes de compensar la posible disminución de petróleo iraní en los mercados,

⁶² BARZEGAR Kayhan, The Iranian Factor in the Emerging Balance of Power in the Middle East, Al Jazeera Center for Studies, 9 September 2018, disponible en: <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2018/09/iranian-factor-emerging-balance-power-middle-east-180909084735167.html> Fecha de la consulta 25/09/2018.

⁶³ IRISH John, Robin Emmott, As U.S. sanctions near, Europe fails to protect Iran deal, Reuters, September 24 2018, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-eu/as-u-s-sanctions-near-europe-fails-to-protect-iran-deal-idUSKCN1M41UO> Fecha de la consulta 25/09/2018.

⁶⁴ Siglas con las que se identifica a la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

lo cierto es que el precio de este producto ha comenzado a subir desde el anuncio del presidente Trump de abandonar el tratado⁶⁵.

Pudiera ser que Rusia sacase partido de la situación incrementando la producción de petróleo. Esto le otorgaría nuevos ingresos, al tiempo que haría que Irán fuese más dependiente de su socio ruso. A pesar de ello el estado en que se encuentran los yacimientos rusos solo les permitirían llegar a los niveles de producción anteriores a 2016, al tiempo que la situación que se vive en Venezuela no posibilita un aumento por parte de este país⁶⁶.

Esta descompensación entre demanda y producción podría conducir a un aumento de los precios y a una nueva recesión económica, hecho que perjudicaría a todos los actores implicados, tanto consumidores como productores. A este respecto habrá que observar si el mundo ha aprendido de la pasada crisis económica y si finalmente no se llegan a unos precios excesivamente altos y a una producción suficiente para que las economías demandantes puedan continuar su actividad y poder seguir comprando petróleo a los productores.

La situación en el interior de Irán es otro importante factor a tener en cuenta. El bienestar de la población se ha visto resentido a pesar de la firma del acuerdo del año 2015, en parte porque se han destinado importantes partidas presupuestarias a la acción exterior de Irán y en parte porque la gestión económica del estado no ha sido lo bastante eficiente. Este contexto ha servido para que se hayan producido importantes protestas domésticas, criticando la proyección del gobierno en las crisis regionales⁶⁷.

La situación interna se puede ver gravemente deteriorada, teniendo en cuenta que Irán cuenta con minorías étnicas que no se encuentran completamente integradas en la estructura del estado y que además son de las más sensibles a las crisis económicas. En este sentido se podrían incrementar los atentados terroristas como el recientemente

⁶⁵ CNBC, US crude surges 3% to 3½-year high, settling at \$71.14, after US quits Iran nuclear deal, Tue, 8 May 2018, disponible en: <https://www.cnbc.com/2018/05/08/oil-markets-us-walks-away-from-iran-nuclear-deal.html> Fecha de la consulta 26/09/2018.

⁶⁶ BROWNE Ryan, Russia says it has 'significant potential' to hike oil production after Iran sanctions, CNBC Sun, 23 Sept 2018, disponible en: <https://www.cnbc.com/2018/09/23/novak-says-russia-could-hike-oil-production-after-iran-sanctions.html> Fecha de la consulta 27/09/2018.

⁶⁷ ISSA Philip, Protests put spotlight on Iran's vast, shadowy Syria war, AP News, Jan. 05, 2018, disponible en: <https://www.apnews.com/8b5e8249789f4478ba54412d6ab45745> Fecha de la consulta 15/01/2018.

sufrido en la ciudad de Ahwaz, situada en la zona árabe del Khuzestán. Aunque la reacción iraní es la de achacar estos sucesos a la actuación de potencias extranjeras, lo cierto es que la crisis interna será un factor determinante para las negociaciones en materia nuclear o la influencia de Irán en el exterior⁶⁸.

El tema de los derechos humanos es también un punto sobre el que se podría discutir aunque fuese el gran perdedor en la firma del JCPOA, ya que no fue defendido por los interlocutores de Irán, entre los que se encontraban países de la UE. Aunque esta vez tampoco parece un tema de primera línea, lo cierto es que el secretario de estado norteamericano, Mike Pompeo, lo ha puesto en su lista de condiciones para empezar a negociar⁶⁹.

Conclusiones.

Aunque la retirada norteamericana del acuerdo nuclear de 2015 ha sido un revés para los intereses de muchos países, incluidos los de la UE, ésta era previsible tras la victoria electoral de Donald Trump, quien la llevaba en su programa de gobierno. Igualmente se debe considerar que el acuerdo nunca adquirió connotaciones legales en los EE. UU., toda vez que no fue ratificado por el senado norteamericano.

El acuerdo alcanzado fue una herida cerrada en falso en el Oriente Medio, que causó la frustración y el temor de los estados antagonistas de Irán, que veían como se cernía sobre ellos la amenaza nuclear a medio plazo. En el corto plazo Irán se expandía por la región, gracias a los beneficios que le reportó la incorporación a los circuitos comerciales y al aumento de las exportaciones de petróleo.

La nueva situación, en la que la merma de poder de los norteamericanos y sus aliados se hacía patente en la región, debería ser previsiblemente contestada por un negociador duro como ha demostrado ser el presidente Trump. EE. UU. debería reaccionar ante la expansión de un actor decidido a constituirse en una potencia regional, quien había elegido como compañero de viaje a Rusia, que busca igualmente ocupar un papel relevante en el contexto internacional.

⁶⁸ HILTERMANN Joost, Iran's Ahwaz Attack Worsens Gulf Tensions, International Crisis Group 24 September 2018, disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/irans-ahwaz-attack-worsens-gulf-tensions> Fecha de la consulta 27/09/2018.

⁶⁹ POMPEO Mike, JAMES Kay Coles, After the Deal: A New Iran Strategy, Speech on the Trump administration's Iran strategy, Op. Cit.

En este contexto Trump se ha decantado por una estrategia de presión sobre los intereses de Irán, para buscar un punto en que éste no tenga más remedio que sentarse de nuevo a negociar. Esto se ve reforzado por la percepción norteamericana de que en las ocasiones en que se han impuesto condiciones de ruptura a Irán éste ha acabado cediendo a las presiones.

Sin embargo el gobierno iraní necesita demostrar una posición de fuerza si quiere mantener el control en el interior del estado, ya que la percepción interna de pérdida de poder podría ser interpretado como un síntoma de debilidad por parte de otras corrientes políticas, los grupos de la oposición y las minorías disidentes.

Ante la presión estadounidense a los iraníes se les presentan tres posibles alternativas. La primera sería dar igualmente por finalizado el acuerdo en materia nuclear, con la superioridad moral adicional de poder justificar que ellos no han sido los primeros en abandonarlo.

Para posicionarse de este modo necesitarían un fuerte respaldo internacional, que podría venir principalmente de la mano de rusos y chinos, ya que los europeos no parece que quieran arriesgarse a dejar de hacer negocios con los estados Unidos por hacerlos con Irán. Quienes decidiesen continuar las relaciones comerciales con Irán muy posiblemente se aprovecharían de esta situación, a la vez que ya lo hicieron en el pasado, negociando mediante un sistema de trueque productos de baja calidad a cambio de petróleo.

En esta primera opción los iraníes podrían poner en marcha un programa nuclear militar para aumentar su poder de cara a futuras negociaciones y realizar concesiones desde posiciones de fuerza. No obstante esta opción sería extremadamente peligrosa, por la percepción de inseguridad de sus vecinos regionales, principalmente saudíes e israelíes. En este caso se podría llegar a una importante proliferación de armamentos convencionales de tipo disuasorio, a la vez que se extendería el peligro de la proliferación nuclear en la región.

La segunda de las opciones sería la del retraimiento iraní ante la fuerte apuesta estadounidense. Aunque es posible, no parece que Irán vaya a retirarse de una crisis sin haber intentado sacar el más mínimo provecho de ésta. Además Irán siente que, aunque tenga aliados de conveniencia, éstos respaldan por el momento sus intereses. En tanto

tengan los iraníes algún tipo de respaldo en el contexto internacional no es previsible que den por perdida una negociación antes de defender sus intereses.

La tercera de las opciones pasa por ganar tiempo. Dependiendo hasta qué punto se encuentre constreñida la economía iraní por causa de las sanciones, las autoridades iraníes podrán decidir el momento y las cartas que van a emplear en un hipotético proceso negociador. Hay que recordar que esta situación no es nueva para Irán, que ya se ha tenido que enfrentar en ocasiones pasadas a situaciones parecidas y ha encontrado fórmulas de financiación.

A pesar de que los iraníes no se encuentran solos y son capaces de buscar soluciones alternativas a las sanciones económicas, la decisión de esperar debilita sus intereses en el exterior del estado, donde ha extendido su poder e influye notablemente en conflictos como el de Irak, Siria, Líbano o Yemen. De la misma forma Irán se debate internamente contra las fuerzas centrífugas de sus minorías, las fuerzas sociales y culturales opuestas al régimen y el descontento de la población por la falta de recursos económicos.

El impacto que cause la estrategia norteamericana sobre Irán y sus posibles aliados dará la respuesta a cuál de las opciones se planteará como la más probable. No obstante lo anterior, los iraníes podrán observar la evolución de los acontecimientos antes de decantarse por una de las alternativas propuestas. Un modelo en el que basar las relaciones podría ser el trato que los EE. UU. puedan dar a Corea del Norte en el transcurso de sus conversaciones con este estado. En todo caso, si Irán pudiese esperar al resultado de las próximas elecciones presidenciales norteamericanas, el escenario que se plantease tras éstas no sería peor que al que tiene que enfrentarse en la actualidad. Un nuevo inquilino en la Casa Blanca les daría la oportunidad de volver a una situación próxima a la de la línea de partida.

José Ignacio Castro Torres*

COR.ET.INF.DEM

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE