

18/2021

5 de mayo de 2021

*José Ignacio Castro Torres*

**Negociar con Irán: una nueva  
mano en una vieja partida**

**Negociar con Irán: una nueva mano en una vieja partida**

**Resumen:**

Recientemente se han reanudado conversaciones, auspiciadas por la Unión Europea, para la vuelta de EE. UU. al Plan de Acción Integral Conjunto en materia nuclear (PAIC), que abandonó en 2018. Desde 2019, los iraníes han ido incumpliendo sistemáticamente los términos del acuerdo hasta colocarse en una postura en la que reclaman el levantamiento de las sanciones estadounidenses para revertir su posición. En las negociaciones se vislumbra el enfrentamiento de las grandes potencias globales, a las que se suma la pugna por el poder y la seguridad regional de los países de la zona. Encontrar posturas comunes parece una tarea ardua pero no imposible. No obstante, es muy probable que el resultado final no sea igual al acuerdo anterior debido a las condiciones cambiantes de la multipolaridad del orden global.

**Palabras clave:**

Nuclear, Irán, EE. UU., Unión Europea, PAIC, conversaciones.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Negotiate with Iran: New hand in an old game of cards*

### *Abstract:*

*EU-sponsored nuclear talks have recently resumed for the US returning to the Joint Comprehensive Action Plan (JCPOA), abandoned by the Americans in 2018. Since 2019, the Iranians have systematically failed to comply with the terms of the agreement and now are in a situation where they are demanding the lifting of US sanctions to reverse their position. In the negotiations, the confrontation of the great global powers is looming along with the region countries struggle for power and regional security. Finding common positions seems to be an arduous, but not impossible task. However, it is very likely that the outcome will not be the same as the previous agreement due to the changing conditions of the multipolarity of the global order.*

### *Keywords:*

*Nuclear, Iran, US, European Union, JCPOA, Talks.*

## Introducción

Desde que en el año 2002 se descubriera que Irán poseía un programa nuclear no declarado se han sucedido una concatenación de negociaciones, sanciones y acuerdos por parte de la comunidad internacional. La época de mayor tensión se produjo durante la presidencia en Irán de Mahmud Ahmadineyad, pero la llegada al poder de Hassan Rohani en 2013 y la predisposición de la Administración estadounidense del presidente Obama lograron, a finales de 2015, un acuerdo sin precedentes en el que parecía que los iraníes se sentían cómodos para reintegrarse a los circuitos internacionales.

Las negociaciones con Irán se llevaron a cabo por el Grupo P5+1 (también conocido como EU3+3)<sup>1</sup> y dieron como resultado el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). A grandes rasgos el acuerdo consistía en que los iraníes eliminarían su capacidad de producción de plutonio y limitarían su stock de uranio enriquecido durante quince años, a la par que no producirían este elemento durante otros diez años<sup>2</sup>. Si bien el acuerdo fue celebrado por todos los participantes, y especialmente los europeos, la frustración de los saudíes e israelíes fue más que manifiesta<sup>3</sup>. Además, el entonces aspirante a la Casa Blanca, Donald Trump, llevaba en su programa electoral la retirada de lo ya pactado<sup>4</sup>. Para Trump, el error del acuerdo tenía una doble vertiente, pues no evitaba la amenaza nuclear a medio plazo a la par que no contemplaba a los misiles iraníes como posibles vectores de lanzamiento.

Cuando Trump alcanzó la presidencia procedió a cumplir su promesa electoral a partir del año 2018 no solo saliendo del pacto, sino mediante una política de «máxima presión» que se traduciría en el incremento progresivo de las sanciones y en el aislamiento de los iraníes<sup>5</sup>. Durante los primeros meses de 2019, los iraníes mantuvieron lo pactado, al

<sup>1</sup> Dicho grupo lo constituían Alemania, Francia y Reino Unido, cuando este último pertenecía a la UE, a los que se sumaban China, Rusia y EE. UU.

<sup>2</sup> «The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance», *Arms Control Association*. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance> (Consultado: 22/4/2021).

<sup>3</sup> «Why Saudi Arabia and Israel oppose Iran nuclear deal», *Al Jazeera*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2015/4/14/why-saudi-arabia-and-israel-oppose-iran-nuclear-deal> (Consultado: 22/4/2021).

<sup>4</sup> ALTMAN, Alex. «Donald Trump and Ted Cruz Rally Against Iran Deal in Washington», *Time*, September 9, 2015. Disponible en: <https://time.com/4027123/donald-trump-ted-cruz-rally/> (Consultado: 22/4/2021).

<sup>5</sup> Para conocer más en detalle la evolución de los acontecimientos y el impacto de las sanciones estadounidenses sobre Irán, se recomienda la lectura del 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. Disponible en: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2018/DIEEEA36-2018\\_Negociar\\_con\\_Iran\\_despues\\_del\\_04NOV\\_JICT.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA36-2018_Negociar_con_Iran_despues_del_04NOV_JICT.pdf)

tiempo que los europeos trataron de establecer un mecanismo para la realización de transacciones comerciales con Irán, denominado INSTEX<sup>6,7</sup>.

En vista de que los acontecimientos no iban a prosperar para los iraníes, estos decidieron divergir del marco del PAIC, buscar una postura de fortaleza frente a los EE. UU. y configurar un entorno de apoyos y alianzas en el ámbito internacional. Entretanto, tratarían de esperar a las elecciones presidenciales a la Casa Blanca y ver si un nuevo inquilino sería más proclive a lo negociado en el tratado.

La respuesta iraní podría considerarse como una recuperación de la iniciativa frente a la estrategia estadounidense, que había contado con que Irán cedería ante la «máxima presión». Sin embargo, a los iraníes ya no les compensaba económicamente mantenerse dentro del PAIC, por lo que comenzarían una senda de incumplimientos escalando el conflicto. Esta escalada la apoyarían con una elevación de su perfil militar regional, hasta llegar a situaciones de encuentro con los norteamericanos.

Entretanto, las potencias revisionistas globales han visto en la cuestión nuclear iraní una oportunidad de influir para restar poder a los estadounidenses en el Gran Oriente Medio. Al tiempo, las potencias regionales, encabezadas por Arabia Saudí e Israel, están viendo con auténtico temor como las desavenencias podrían conducir a que Irán se dotase de la capacidad nuclear militar<sup>8</sup>.

### La victoria de la máxima resistencia frente a la máxima presión

A pesar de los esfuerzos europeos por mantener a Irán dentro del acuerdo, el representante de Exteriores iraní, Javad Zarif, declaró en el verano de 2019 que Irán iba a enriquecer uranio ligeramente por encima de los límites pactados en respuesta al

<sup>6</sup> OIEA. «Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015). GOV/2019/10», 22 February 2019. Disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/19/03/gov2019-10.pdf> (Consultado: 23/4/2021).

<sup>7</sup> STEVIS-GRIDNEFF, Matina. «E.U. Ministers, Scrambling to Save Iran Nuclear Deal, Play Down Breaches», *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/07/15/world/europe/iran-eu-nuclear-deal.html> (Consultado: 23/4/2021).

<sup>8</sup> EE. UU. considera a China y Rusia como «potencias revisionistas» por considerar que quieren cambiar el orden global establecido. Para ampliar este concepto, se sugiere la lectura de: US Department of Defense. *National Defence Strategy 2018*. Disponible en: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (Consultado: 26/4/2021).

«terrorismo económico estadounidense»<sup>9</sup>. Ante el aumento de la tensión, el presidente francés, Emmanuel Macron, intentó que Irán volviese a los términos del acuerdo mediante un crédito económico, aunque con resultados infructuosos<sup>10</sup>.

A finales de año, los iraníes ya se encontraban enriqueciendo uranio con centrifugadoras avanzadas, no incluidas entre las permitidas en el PAIC. Los países europeos del Grupo P5+1 intentaron evitarlo emitiendo un serio comunicado de advertencia a los iraníes, por el que podrían poner en funcionamiento el «mecanismo de disputas» del acuerdo, por el que se pueden aplicar de nuevo las sanciones si algún miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no considera que estas deban ser levantadas<sup>11</sup>.



Figura 1. El presidente iraní, Hassan Rohani y el presidente de la Agencia Iraní de Energía Atómica, Ali Akbar Salehi, junto a centrifugadoras de uranio. Fuente. «Iran nuclear deal: Why do the limits on uranium enrichment matter?», *BBC*, 14 January 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48776695> (Consultado: 25/4/2021).

<sup>9</sup> «Iran announces second breach of 2015 nuclear deal», *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/en/iran-announces-second-breach-of-2015-nuclear-deal/a-49501718> (Consultado: 23/4/2021).

<sup>10</sup> SANGER, David E.; ERLANGER, Steven; NOSSITER, Adam. «France Dangles \$15 Billion Bailout for Iran in Effort to Save Nuclear Deal», *The New York Times*, Sep 2, 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/09/02/world/middleeast/iran-france-nuclear-deal.html> (Consultado: 23/4/2021).

<sup>11</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, «Iran - Joint Statement by the Foreign Ministers of France, Germany, the United Kingdom and the EU High Representative (11 November 2019)». Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/joint-statement-by-the-foreign-ministers-of-france-germany-the-united-kingdom> (Consultado: 23/4/2021).

Hay que tener en cuenta que, en paralelo al tema nuclear, la hostilidad entre estadounidenses e iraníes en la región del Golfo estaba tomando una senda muy preocupante. A la amenaza iraní de cortar el estrecho de Ormuz los norteamericanos habían respondido con el envío a la región del grupo del portaaviones *Abraham Lincoln* más un ala de aviones de combate. Después de varios incidentes y la captura de buques petroleros por parte de Irán, se produjo en septiembre de 2019 una extraordinaria agresión no atribuida contra las instalaciones saudíes de la compañía Aramco, que hicieron disminuir temporalmente la cantidad de crudo en el mercado global del petróleo<sup>12</sup>. La tensión alcanzaría su punto álgido a principios de 2020 con la muerte en Bagdad del general iraní Qassem Soleimani debido a un ataque norteamericano<sup>13</sup>.

Tras la muerte de Soleimani, los iraníes ya no se sintieron atados a las restricciones de enriquecimiento de uranio del PAIC, aunque el ministro Zarif puntualizó que podrían volver a respetarlas si existía una reciprocidad en las obligaciones por parte norteamericana. Los europeos intentaron por todos los medios que Irán volviese a cumplir con el tratado, pero al no conseguirlo pusieron en marcha el referido «mecanismo de disputas». No obstante, el grupo EU3 aclaró que no se sumaban a la campaña de «máxima presión» de los estadounidenses<sup>14</sup>.

Sin embargo, la discrepancia de chinos y rusos ante el anuncio europeo hizo que los iraníes se sintiesen respaldados por las potencias revisionistas. Es posible que por ello Zarif se atreviese a declarar que, si se pusiese en marcha el mecanismo, Irán se retiraría del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)<sup>15</sup>. Ante la situación, los europeos no

<sup>12</sup> Para un estudio de la situación en detalle de lo acontecido en el Golfo Pérsico, se sugiere la lectura del capítulo «El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas», en la publicación VV. AA. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021, pp. 127-133. Disponible en: [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama\\_geopolitico\\_conflictos\\_2020.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2020.pdf) (Consultado: 23/4/2021).

<sup>13</sup> En referencia a la biografía y las circunstancias de la muerte del General Soleimani, se sugiere la lectura de los siguientes artículos: CASTRO TORRES, José Ignacio. *Qassem Soleimani: El liderazgo desde el otro lado de la colina*. Documento de Análisis IEEE 33/2019. Disponible en:

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2019/DIEEEA33\\_2019CASTRO\\_Soleimani.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA33_2019CASTRO_Soleimani.pdf); y CASTRO TORRES, José Ignacio. *Qassem Soleimani: Una muerte que abre la caja de Pandora*. Documento Informativo IEEE 01/2020. Disponible en:

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2020/DIEEEI01\\_2020CASTRO\\_SoleimaniMuerte.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEI01_2020CASTRO_SoleimaniMuerte.pdf)

<sup>14</sup> MERRICK, Rob; DARAGAH, Borzou. «UK, France and Germany trigger Iran nuclear deal dispute action, paving way for possible UN sanctions», *The Independent*, 14 January 2020. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iran-nuclear-deal-uk-france-germany-un-sanctions-a9282916.html> (Consultado: 23/4/2021).

<sup>15</sup> DEGHANPISHEH, Babak. «Iran says it will quit global nuclear treaty if case goes to U.N.», *Reuters*, January 20, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear/iran-says-it-will-quit-global-nuclear-treaty-if-case-goes-to-un-idUSKBN1ZJ0ML> (Consultado: 23/4/2021).



quisieron que se produjese una escalada adicional, por lo que el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, anunció que los países del EU3 habían acordado «posponer continuamente las fechas y los límites de tiempo»<sup>16</sup>.

Los iraníes jugaban con una baza adicional en la determinación de sus posibilidades, ya que en el mes de abril de 2020 lanzaron su primer satélite militar desde un cohete: el *Qased*. Ante la posibilidad de que Irán pudiera desarrollar tecnologías «idénticas e intercambiables con las de misiles balísticos», el secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, pidió al resto de países que se sumasen a los EE. UU.<sup>17</sup>. Sin embargo, tanto rusos como chinos continuaban su pugna global con EE. UU. superpuesta con la cuestión iraní, ya que tanto la misión diplomática china como el embajador ruso ante la ONU, Vassily Nebenzia, afirmaron que, al haberse excluido del JCPOA, los estadounidenses no tenían derecho a aplicar el mecanismo de disputas ni sanciones al programa armamentístico de Irán<sup>18</sup>.

Mientras la política de «máxima presión» de Trump se fugaba por los resquicios que abrían Rusia y China, Irán seguía aprovechando la situación para acopiar más parcelas de poder con las que poder negociar. En el verano de 2020, el Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) anunció que los iraníes ya no cooperaban en los casos de inspecciones no regulares. Aunque el organismo emitió una resolución en contra de Irán, tanto chinos como rusos se opusieron a ella<sup>19</sup>.

A esas alturas el presidente iraní, Hassan Rohani, se sentía lo suficientemente respaldado para plantear que Irán podría acceder a conversaciones siempre y cuando los estadounidenses se disculpasen por abandonar el PAIC y compensasen los daños

<sup>16</sup> DAVENPORT, Kelsey. «Europe Seeks to Avoid UN Iran Sanctions», *Arms Control Association*, March 2020. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2020-03/news/europe-seeks-avoid-un-iran-sanctions> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>17</sup> ERWIN, Sandra. «Pompeo blasts Iran's space program in wake of military satellite launch», *Space News*, April 26, 2020. Disponible en: <https://spacenews.com/pompeo-blasts-irans-space-program-in-wake-of-military-satellite-launch/> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>18</sup> «China says US has no right to extend Iran arms embargo», *Mehr News Agency*, May 15, 2020. Disponible en: <https://en.mehrnews.com/news/158717/China-says-US-has-no-right-to-extend-iran-arms-embargo> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>19</sup> «IAEA Board Calls on Iran to Fully Implement its Safeguards Obligations», *International Atomic Energy Agency*, June, 19, 2020. Disponible en: <https://www.iaea.org/newscenter/news/iaea-board-calls-on-iran-to-fully-implement-its-safeguards-obligations> (Consultado: 24/4/2021).

causados<sup>20</sup>. Este hito marcaría la predisposición a volver a sentarse a la mesa por parte de este veterano negociador, en la que atisbaba que quizás la era de Trump se encontraba próxima a su fin.

Tras las declaraciones de Rohani los iraníes fueron los que activaron el mecanismo de resolución de disputas del PAIC, debido a que consideraban que los europeos no estaban cumpliendo con el acuerdo por haber cedido al «acoso» de EE. UU.<sup>21</sup>. Posteriormente, el Parlamento iraní condenó la resolución del OIEA y aprobó la detención de las medidas del protocolo adicional que permite las inspecciones no regulares<sup>22</sup>.

Aunque la «máxima presión» continuase por parte de los norteamericanos, lo cierto es que en el concierto internacional los apoyos se estaban decantando del lado iraní. A pesar de la petición de implementación de sanciones que realizó el secretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo, a la presidencia indonesia del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU), estas no llegaron a materializarse. Lo mismo ocurrió cuando a principios de septiembre de 2020 asumió Níger la presidencia del CSNU<sup>23,24</sup>. El apoyo a Irán dentro de la ONU quedó confirmado cuando su secretario general, António Guterres, pidió al CSNU que no tomase medidas para volver a imponer sanciones a los iraníes<sup>25</sup>.

Igualmente, actuaron las misiones permanentes ante la ONU de los países del EU3, que se decantaban por levantar las sanciones, por lo que enviaron una carta en este sentido

<sup>20</sup> «Iran says it's ready for talks if U.S. apologises over nuclear pact», *Reuters*, June 24, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-nuclear/iran-says-its-ready-for-talks-if-u-s-apologises-over-nuclear-pact-idUSKBN23V0WC> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>21</sup> SCHAART, Eline. «EU says Iran has triggered nuclear deal dispute mechanism», *Político*, 7/4/2020. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2020/07/04/eu-says-iran-has-triggered-nuclear-deal-dispute-mechanism-348680> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>22</sup> «Parliament prepares plan to stop Additional Protocol in Iran», *Tehran Times*, July 11, 2020. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/449878/Parliament-prepares-plan-to-stop-Additional-Protocol-in-Iran> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>23</sup> «UNSC Head Says 'Not in Position to Take Further Action' on US Move to Trigger Sanctions on Iran», *Sputnik News*, 25/8/2020. Disponible en: <https://sputniknews.com/world/202008251080275315-UNSC-head-says-not-in-position-to-take-further-action-on-us-move-to-trigger-sanctions-on-iran/> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>24</sup> «Niger's envoy reaffirms rejection of Iran snapback sanctions as UN Security Council president», *Al Monitor*, September 1, 2020. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2020/09/niger-un-security-council-president-sanctions-us-iran.html#ixzz6syamDEf6> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>25</sup> LEDERER, Edith M. «UN chief: No UN support for reimposing Iran sanctions now», *AP News*, September 20, 2020. Disponible en: <https://apnews.com/article/iran-iran-nuclear-antonio-guterres-united-nations-mike-pompeo-d90c333f9161c2043d733f462c07c7e7> (Consultado: 24/4/2020)



al secretario general<sup>26</sup>. Algo parecido harían posteriormente los ministros de Exteriores del grupo, quienes, coordinados por Josep Borrell, enfatizaron su permanencia con el pacto e instaron a EE. UU. a que se sumase de nuevo a él<sup>27</sup>.

En noviembre de 2020 se produjo el asesinato de Mohsen Fakhrizadeh, que fue atribuido a Israel por parte de los iraníes. Este profesor de física se consideraba como el líder del programa nuclear iraní y así lo había señalado el presidente israelita, Benjamin Netanyahu. Este hecho podría haberse realizado para hacer reaccionar a los iraníes y aumentar la brecha entre estos y los estadounidenses. Por ello, en el caso que Biden ganase las elecciones a la Casa Blanca, se encontraría en una posición muy distante respecto de las posturas de Irán.

### Preparando el arduo camino para las negociaciones

Las previsiones anteriores se cumplirían e Irán extremó su posición de máxima resistencia frente a EE. UU. Cabría preguntarse si ambos actores estaban buscando posiciones extremas, de cara a una futura negociación, desde las que ceder hasta alcanzar un límite aceptable. A este respecto cabe destacar que Irán siempre ha declarado que todas las rupturas realizadas pueden ser reversibles.

El presidente Rohani anunció a primeros de 2021 que procedería a enriquecer uranio por encima del 20 %, al tiempo que no permitiría determinadas inspecciones del protocolo adicional. Esta declaración sería posteriormente confirmada por el director de la Agencia Iraní para la Energía Atómica, Ali Akbar Salehi, quien agregó que el enriquecimiento se haría lo antes posible<sup>28</sup>. Al parecer, este uranio se utilizaría como combustible en forma metálica en el reactor de investigación de Teherán, lo que supondría una nueva violación

<sup>26</sup> «Show must go on: E3 will not stand against U.S.», *Theran Times*, September 23, 2020. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/452801/Show-must-go-on-E3-will-not-stand-against-U-S> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>27</sup> Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. «Iran - JCPoA - Joint Ministerial Statement by France, Germany and United Kingdom (6 January 2021)». Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/iran-jcpoa-joint-ministerial-statement-by-france-germany-and-united-kingdom-6> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>28</sup> ZAFAR MEHDI, Syed. «Iran confirms plan to enrich uranium up to 20 percent», *Anadolu Agency*, 2/1/2021. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/iran-confirms-plan-to-enrich-uranium-up-to-20-percent/2096191> (Consultado: 24/4/2021).

del PAIC, ya que Irán no debería utilizar uranio metálico durante quince años. Por este motivo los países del grupo E3 emitieron una declaración condenatoria<sup>29</sup>.

El nuevo presidente estadounidense, Joe Biden, había mostrado su inclinación por resolver las disputas con los iraníes dentro de los límites del acuerdo integral. Esto era lógico, ya que había sido vicepresidente de EE. UU. cuando se alcanzó este pacto durante la Administración Obama<sup>30</sup>. Su investidura, el 20 de enero, abriría una nueva etapa que los iraníes podrían aprovechar, pero que partía de posturas muy encontradas.

A principios de febrero de 2021, el ministro iraní de Exteriores, Javad Zarif, apremió a las negociaciones señalando que había una «ventana de oportunidad limitada» para la vuelta de los norteamericanos al acuerdo. Para ello podrían contar con la intermediación de la UE a través del Sr. Borrell<sup>31</sup>. Este planteamiento era también coincidente con el estadounidense, ya que el asesor de Biden para asuntos de seguridad, Jake Sullivan, aseguró que su Gobierno estaba comprometido con la UE para buscar una postura común frente a Irán<sup>32</sup>. Para ello, el secretario de Estado norteamericano, Antony Blinken, mantuvo una reunión con sus homólogos del grupo E3<sup>33</sup>. Además, el Gobierno estadounidense envió una carta a CSNU solicitando la anulación que había hecho el expresidente Trump para reimponer las sanciones a los iraníes<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> «AEOI issues statement in response to E3», *Islamic Republic News Agency*, Jan 16, 2021. Disponible en: <https://en.irna.ir/news/84187943/AEOI-issues-statement-in-response-to-E3> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>30</sup> BENSADOUN, Emerald. «Biden wants the U.S. back in the Iran nuclear deal. Here's what you need to know», *Global News*, December 13, 2020. Disponible en: <https://globalnews.ca/news/7519307/iran-nuclear-deal-biden/> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>31</sup> «Zarif: U.S. has 'limited window of opportunity' to return to nuclear deal», *Tehran Times*, February 2, 2021. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/457670/Zarif-U-S-has-limited-window-of-opportunity-to-return-to> (Consultado: 24/4/2021).

<sup>32</sup> The White House. «Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan», February 4, 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/02/04/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-february-4-2021/> (Consultado: 25/4/2021).

<sup>33</sup> US Department of State. «Joint Statement by the Secretary of State of the United States of America and the Foreign Ministers of France, Germany, and the United Kingdom». February 18, 2021. Disponible en: <https://www.state.gov/joint-statement-by-the-secretary-of-state-of-the-united-states-of-america-and-the-foreign-ministers-of-france-germany-the-united-kingdom/> (Consultado: 25/4/2021).

<sup>34</sup> LEDERER, Edith M. «Biden withdraws Trump's restoration of UN sanctions on Iran», *AP News*, February 19, 2021. Disponible en: <https://apnews.com/article/joe-biden-donald-trump-iran-united-states-united-nations-aaf38fa3bf7de3c09a469ec91664a3c> (Consultado: 25/4/2021).



Figura 2. Imagen de los líderes europeos junto al presidente Biden para salvar el acuerdo nuclear. Fuente. «Iran Nuclear Deal: UK, France, Germany, US Diplomats To Hold Talks On JCPOA Revival», *Republicworld.com*, 18th February, 2021. Disponible en: <https://www.republicworld.com/world-news/rest-of-the-world-news/iran-nuclear-deal-uk-france-germany-us-diplomats-to-hold-talks-on-icpoa-revival.html> (Consultado: 25/4/2021).

La nueva orientación estadounidense constituye una gran incertidumbre para Israel, donde se considera que no tiene sentido intentar volver a un acuerdo que ha fallado con la falsa esperanza de un resultado mejor. Para Netanyahu, la única solución es el mantenimiento de una política de intransigencia hacia las armas nucleares, además de compartir con los Estados del Golfo la necesidad del mantenimiento de las sanciones contra los iraníes. Sin embargo, las agendas israelitas y de los países del Golfo no son exactamente iguales. Por su parte, Arabia Saudí atraviesa tiempos convulsos que han debilitado su estatus y teme a una situación de conflicto abierto<sup>35</sup>.

En mitad de estos primeros contactos se produjo, el 11 de abril, un atentado contra una subestación eléctrica subterránea que proporciona energía a la planta de enriquecimiento de uranio de Natanz. El ataque fue atribuido a los israelitas por parte de Irán y causó daños importantes en las centrifugadoras<sup>36</sup>. Una semana después de esta acción, y como respuesta a ella, Irán comenzó a enriquecer uranio por encima del 60 %,

<sup>35</sup> SHAVIT, Eldad; SHINE, Sima. *INSS Insight No. 1423*, January 11, 2021 Returning to the Nuclear Agreement: Implications for Israel.

<sup>36</sup> «Natanz nuclear site blast: Iranian State TV identifies man behind attack», *The Jerusalem Post*, April 17, 2021. Disponible en: <https://www.jpost.com/breaking-news/natanz-nuclear-site-blast-iranian-state-tv-identifies-man-behind-attack-665416> (Consultado: 25/4/2021).

acercándose al límite necesario para la obtención de material útil para un arma nuclear<sup>37</sup>. Independientemente de quién realizase este y otros ataques, los atentados perturban las posibilidades de llegar a un acuerdo.

Por su parte, los iraníes parecen sufrir debates internos frente a las conversaciones, aunque la posición teocrática del líder Jamenei es determinante. A este respecto el presidente Rohani declaró enfrentarse a una «pequeña minoría» que obstruía el retorno a la mesa de negociaciones y, lo más importante, el «fin de las sanciones». En tono más distante, el líder Jamenei añadió que, si los estadounidenses levantaban las sanciones, los iraníes cumplirían con sus compromisos. Esto parece marcar una senda definida, independientemente de los resultados de las elecciones presidenciales iraníes, programadas para el mes de junio<sup>38</sup>.

Cabe reconocer que a pesar de haber resistido a las políticas de «máxima presión» de la etapa del presidente Trump, los iraníes no han salido indemnes de la contienda. La degradación económica del país los ha llevado a no pocas tensiones sociales y a la disminución de su acción exterior en la región. Igualmente, la independencia iraní se ha visto resentida por tener que ponerse en las manos de los chinos tras la firma de un programa de cooperación que les une durante veinticinco años. No obstante, el carácter «no vinculante» del programa podría revertir la situación hacia cotas de mayor autonomía en el caso que los iraníes pudieran verse libres de las sanciones de los norteamericanos<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> GAMBRELL, Jon. «Iran starts enriching uranium to 60%, its highest level ever», *AP News*, April 17, 2021. Disponible en: <https://apnews.com/article/iran-uranium-enrichment-60-percent-ed89e322595004fddc65fd4e31c1131b> (Consultado: 26/4/2021).

<sup>38</sup> DAVENPORT, Kelsey. «Efforts to Restore Iran Deal Remain Stalled», *Arms Control Today*, April 2021. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2021-04/news/efforts-restore-iran-deal-remain-stalled> (Consultado: 25/4/2021).

<sup>39</sup> FIGUEROA, William. «China-Iran Relations: The Myth of Massive Investment», *The Diplomat*, April 06, 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/04/china-iran-relations-the-myth-of-massive-investment/> (Consultado: 25/4/2021).

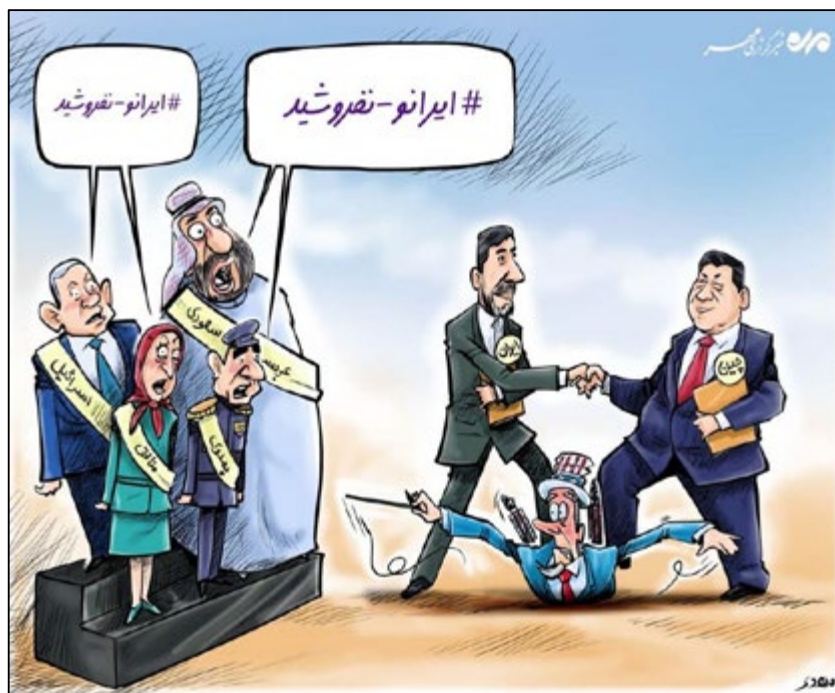


Figura 3. Caricatura sobre el proyecto de cooperación chino-iraní. Fuente. Iran China agreement, Mehr News Agency. Disponible en: <https://en.mehrnews.com/photo/172458/Iran-China-agreement> (Consultado: 25/4/2021). En el dibujo se destaca que, frente al pacto entre chinos e iraníes que aplasta a los Estados Unidos, surge la discrepancia de israelíes y saudíes, unidos a la oposición interna constituida por los monárquicos y el Consejo Nacional de la Resistencia iraní.

En este contexto parece que tanto estadounidenses como iraníes estarían interesados en volver a una futura mesa de negociaciones. Como paso previo se establecieron una serie de conversaciones indirectas en Viena a principios de abril. Mediante dos grupos de trabajo se trataron los temas del levantamiento de las sanciones estadounidenses y su retorno al PAIC, en uno de ellos. Mientras, en el otro se discutía la vuelta a los niveles de enriquecimiento y almacenamiento de uranio por parte de Irán. El punto de discrepancia se centró en determinar quién es el que daría el primer paso, por lo que los grupos han planteado la creación de una línea temporal de acciones a llevar a cabo, para minimizar el clima de desconfianza existente. Por otra parte, el interés de los norteamericanos se focaliza en ampliar los plazos temporales del acuerdo, al tiempo que también quieren incluir a los misiles, como vectores de lanzamiento y al apoyo que los iraníes prestan a sus aliados y grupos chiíes en la región<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> ERLANGER, Steven. «Iran and US agree on path back to nuclear deal», *The New York Times*, April 6, 2021. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/04/06/world/europe/iran-nuclear-deal.html> (Consultado: 25/4/2021).

La última reunión de la Comisión Conjunta del PAIC fue presidida el 20 de abril por el director político del Servicio Europeo de Acción Exterior, Enrique Mora, y en ella se acordó la creación de un tercer grupo de expertos para comenzar a estudiar la secuencia de las medidas respectivas<sup>41</sup>.

## Conclusiones

La situación global y regional se ha vuelto a reconfigurar desde la firma del PAIC en el año 2015. El orden mundial avanza hacia una multipolaridad en la que China sigue ascendiendo a medida que EE. UU. se repliega a posiciones desde las que pueda controlar a otros actores, sin implicarse tan directamente. Entretanto, Rusia, en consonancia con China, intenta mantener su estatus con herramientas de poder político y militar, mientras es consciente de sus debilidades en el ámbito económico.

Al trasladar esta pugna a la región del Gran Oriente Medio, los resquicios de poder que dejan las grandes potencias son aprovechados por los actores regionales, quienes también pugnan por ocupar un espacio en la configuración del nuevo orden. Dentro de este, la situación de pivote geopolítico que posee Irán va a situarle siempre como un eje en torno al que los demás actores se alinean o enfrentan.

La política de «máxima presión» ejercida por la Administración Trump no ha alcanzado los resultados que este esperaba. Ello ha sido en parte porque los iraníes están acostumbrados a resistir a periodos de sanciones y suelen estar unidos con un Gobierno fuerte ante un enemigo exterior. Por otra parte, el apoyo de chinos y rusos ha ayudado a que la resistencia haya resultado un éxito, que no ha sido gratuito para los iraníes.

El apoyo de las grandes potencias revisionistas les ha costado a los iraníes el refuerzo de la alianza de conveniencia con los rusos y la creación de lazos de dependencia con los chinos. Esta situación no es del agrado de los iraníes, quienes, como en su día dijese el ayatolá Jomeni, no son partidarios ni de Oriente ni de Occidente, sino de su república islámica. Por ello, el levantamiento de las sanciones estadounidenses les conviene

<sup>41</sup> Servicio Europeo de Acción Exterior. «JCPOA: Chair's Statement following the meeting of the Joint Commission», Brussels, 20/4/2021. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/96928/JCPOA:%20Chair's%20Statement%20following%20the%20meeting%20of%20the%20Joint%20Commission](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/96928/JCPOA:%20Chair's%20Statement%20following%20the%20meeting%20of%20the%20Joint%20Commission) (Consultado: 25/4/2021).



especialmente si quieren recuperar parte de la independencia que han tenido que dejar para poder resistir durante el mandato del presidente Trump.

Más allá de quién gane las elecciones presidenciales iraníes el próximo junio, parece que mantendrá una línea de continuidad partiendo de posiciones extremas, para poder sacar el máximo partido en las próximas negociaciones nucleares. Irán se ha mostrado especialmente habilidoso en el ámbito de la diplomacia, más teniendo en cuenta que el presidente Rohani había sido en su día uno de los negociadores nucleares durante la presidencia de Jatami. Además, el ministro Zarif ha puesto más que de manifiesto sus grandes dotes para alcanzar acuerdos y su comprensión de las fortalezas y debilidades de europeos y estadounidenses, dada su formación universitaria en Norteamérica.

Por su parte, el presidente Biden ha comenzado su andadura internacional mostrándose como un líder fuerte, que en el poco tiempo que lleva de mandato ha sido capaz de alejar el espectro nuclear de EE. UU. prolongando con Rusia el Tratado New START, pero que se ha enfrentado directamente al presidente Putin, vertiendo contra este graves acusaciones<sup>42</sup>. Igualmente, se ha mostrado resolutivo con China, estableciendo un frente común con Japón en contra de la expansión de los chinos<sup>43</sup>.

Biden posee además un especial conocimiento sobre la negociación con los iraníes, ya que durante su vicepresidencia se alcanzó el acuerdo integral en materia nuclear con estos. Además, cuenta con la experiencia del secretario de estado, Antony Blinken, quien durante las negociaciones del PAIC ocupaba la vicesecretaría del departamento.

El equipo de Exteriores norteamericano es muy experimentado y también partirá desde posiciones de fortaleza en unas futuras negociaciones. El previsible repliegue sobre el terreno, que no retirada, de las fuerzas estadounidenses en el Oriente Medio deberá llevar aparejadas una serie de garantías de seguridad que tranquilicen a los norteamericanos. Igualmente, deberán reducir la tensión que sienten otros actores con los que los EE. UU. mantienen importantes relaciones, como pueden ser los Estados del Golfo o Israel.

<sup>42</sup> «Biden says Putin is a killer and 'will pay a price' for election interference», *Deutsche Welle*, 17/3/2021. Disponible en: <https://www.dw.com/en/biden-says-putin-is-a-killer-and-will-pay-a-price-for-election-interference/a-56901310> (Consultado: 25/4/2021).

<sup>43</sup> «Swipes at China as Biden and Japanese PM seek united front in Asia Pacific», *The Guardian*, 17 Apr 2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/apr/17/swipes-at-china-as-joe-biden-and-japanese-pm-seek-united-front-in-asia-pacific> (Consultado: 25/4/2021).

A los europeos les queda el importante papel de servir de interlocutores en las negociaciones, ya que ante las actuales posturas de confrontación entre las grandes potencias e Irán parece complicado que se pueda mantener un diálogo fluido desde un primer momento. El interés de la UE puede tener una triple vertiente en el caso de que las negociaciones prosperen. En el ámbito de la seguridad se podría alejar, al menos temporalmente, el peligro de la proliferación nuclear en un territorio próximo a la Unión. En el ámbito diplomático, los europeos podrían recuperar parte de su estatus en el contexto internacional y demostrar que el multilateralismo puede ser todavía eficaz en un mundo de posiciones encontradas. Además, desde un punto de vista económico, si se levantasen las sanciones a los iraníes, Europa se abriría a un mercado de más de 80 millones de habitantes y a un territorio que posee importantes riquezas, aparte del gas y el petróleo.

Como reflexión final, se puede concluir que las negociaciones que se han puesto en marcha van a ser arduas y complejas y que muy posiblemente no finalizarán en los mismos términos del PAIC, sino que llevarán a un tipo de acuerdo diferente, acorde con la nueva situación. No obstante, si iraníes, norteamericanos y europeos son partidarios de llegar al entendimiento, es posible que al final puedan alcanzarse posiciones de convergencia.

*José Ignacio Castro Torres\**

Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional

Especialista NBQ

Analista del IEEE