

Observatorio de Política Internacional

Joe Biden y Ebrahim Raisi: el futuro del acuerdo nuclear iraní

Natalia Turauskis¹

Octubre 2022

Introducción

Un nuevo capítulo se abre en la historia de la no proliferación de Medio Oriente. Los negociadores estadounidenses, europeos e iraníes parecen estar dispuestos a salvar el histórico acuerdo de 2015 sobre el programa de enriquecimiento nuclear de la República Islámica, sin embargo, los resultados aún permanecen inciertos. En el presente artículo, nos proponemos analizar de qué manera un nuevo escrito se adecua a los intereses de Estados Unidos e Irán, cuáles son aquellos asuntos que quedan por negociar y los efectos que tendría un posible acuerdo nuclear.

Cambios en la Política Exterior

Dos meses después de haber sido elegido presidente, Joe Biden, lanzó la *Interim National Security Strategic Guidance*², una especie de antesala a la Doctrina de Seguridad Nacional -aún no publicada-, presentándose como una declaración inicial de las intenciones estratégicas de su administración. Su principal objetivo, bajo el lema *America is back*, es que Estados Unidos recupere su liderazgo internacional perdido luego de las políticas erráticas de Donald Trump, a partir del reconocimiento de los cambios globales y una política exterior que esté a la altura de los mismos. Una de las áreas críticas en las que el gobierno entrante se propuso lograr cambios es la de seguridad nuclear y no proliferación. Para Biden, la anterior administración republicana ha alentado e incentivado a sus adversarios, aumentando las posibilidades de una nueva carrera armamentista, haciendo el uso de las armas nucleares más probable. En el caso del acuerdo nuclear con Irán, que Donald Trump lo abandonase en 2018 sólo logró que la República Islámica reiniciara su programa de enriquecimiento, abandonando los límites que el acuerdo establecía y adoptando un comportamiento más provocativo.

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales (UCSF). Miembro del Observatorio de Política Internacional de la Facultad de Derecho y Ciencia Política. nataliaturauskis@gmail.com

² Interim National Security Strategic Guidance. The White House. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

Más cercano a un enfoque pragmático, Biden no se hace ilusiones sobre un cambio dentro del régimen de Irán, pero aun así, se encontraría dispuesto a unirse, fortalecer y extender el acuerdo por medio de la diplomacia, reconstruyendo la credibilidad estadounidense a través del multilateralismo. Sin embargo, en un intento de contentar a los halcones del Congreso, Joe Biden anunció que la vuelta al pacto nuclear se haría no en los mismos términos que en 2015, en tanto ha insistido en que el programa de misiles balístico y el “comportamiento desestabilizador” iraní en la región esté contemplado en el nuevo escrito. El legado de la administración Trump dejaba al nuevo gobierno con pocas opciones pero, la indecisión sobre si Estados Unidos debía incorporarse automáticamente al acuerdo nuclear con Irán o renegociar sus términos y condiciones, hicieron que se perdieran valiosos meses de coincidencia con el moderado Hassan Rohani antes de que este abandonase la presidencia y las elecciones en Irán llevaran al poder a los partidarios de una línea dura.

Electo en los comicios de junio de 2021, Ebrahim Riasi, clérigo musulmán ultraconservador, ex jefe judicial de la República Islámica y protegido del Líder Espiritual, no es partidario del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) firmado en 2015. Luego de prestar juramento, el nuevo mandatario iraní declaró que apoyará cualquier plan diplomático que asegure el levantamiento total de las sanciones. Aun así, también manifestó que las políticas de presión y sanciones no impedirán que los iraníes defiendan sus legítimos derechos, incluido el derecho al progreso y desarrollo. Tanto el Ministro de Relaciones Exteriores como el nuevo presidente ya declararon desde un primer momento que incluir cuestiones regionales o los misiles estaba descartado. El Líder Espiritual, máxima autoridad religiosa y política de la República Islámica tampoco ofreció un tono benigno en la problemática. El ayatolá, Alí Jameneí, declaró “la enemistad no se limita al Estados Unidos de Trump y no terminará con su partida” (“El Líder supremo de Irán advirtió que la hostilidad de EEUU no terminará con Trump”, 2020). Si también tenemos en cuenta la mayoría conservadora dentro del parlamento iraní obtenida en las elecciones legislativas de 2020, solo podíamos esperar una política iraní más dura e intransigente.

La desconfianza entre las partes es cada vez peor, especialmente desde Irán que ve en los enemigos del régimen a los responsables de derribar a dos personalidades claves de su sistema de defensa. El general, alto mando militar y Líder de las Fuerzas Quds³, Qasem Soleimani, fue asesinado en enero de 2020 por drones estadounidenses en Irak. Este hecho fue seguido 10 meses después por el asesinato de Mohsen Fakhrizadeh,

³ Las fuerzas Quds es el batallón de la Guardia Nacional Revolucionaria de Irán encargada de operaciones de élite dentro de la región. El militar Soleimani era considerado el cerebro estratégico detrás de las acciones de Teherán en Medio Oriente y la segunda figura más poderosa del país después del Ayatolá Alí Jamenei, Líder supremo de Irán, a quien Soleimani le reportaba directamente.

considerado uno de los padres del programa nuclear iraní, en una zona cercana a Teherán a plena luz del día.

A pesar de la fuerte retórica, el gobierno iraní -aunque no lo exprese- y la población son conscientes de que las sanciones internacionales impuestas en 2018 tuvieron un gran impacto negativo en la situación económica del país, agravada por la pandemia. La ciudadanía también señala otros factores de responsabilidad “como la corrupción -contra la que dice luchar este gobierno- y el mal manejo gubernamental de los recursos e instituciones del Estado” (Gómez Ángel, 2022). La precaria situación económica y social es una de las tantas razones por las que se decidió continuar con las conversaciones estancadas para reactivar el acuerdo nuclear, a pesar de que este movimiento va en contra de la posición del sector radical que actualmente gobierna. Mientras fue fácil para el ala conservadora-radical culpar al gobierno de turno sobre el mal desempeño económico, tener a la población en la ruina, haber sido débiles o seducidos por Occidente -como lo hicieron en los 8 años de gobierno de Hasan Rohaní-, ahora está táctica no resulta factible porque son ellos mismos los que controlan el país. Que el Líder Espiritual o el parlamento critiquen al gobierno de Riasi sería reconocer la incapacidad del régimen que apoyan para resolver esos problemas con fórmulas que antes no aprobaban.

Un nuevo acuerdo en el horizonte

La experiencia histórica es negativa si analizamos las relaciones entre un presidente demócrata estadounidense y un presidente conservador iraní⁴. Sin embargo, a pesar de las declaraciones iniciales y luego de 16 meses de tortuosas negociaciones con Irán, éstas parecen estar por terminar y el segundo acuerdo estaría listo para firmar, aunque aún no se dan a conocer sus detalles. Luego de varias rondas de conversaciones, paralizaciones y reinicios, en el mes de agosto negociadores estadounidenses, europeos e iraníes se reunieron en Viena, la capital de Austria, para retomar las discusiones sobre el programa nuclear de la República Islámica a partir de la base de un compromiso propuesto por el jefe de la diplomacia europea, Josep Borrell. El escrito final presentado por los altos mandos de la UE no admitiría renegociación y las partes involucradas aún están analizando su contenido.

Tanto para Washington como para Teherán existen algunos puntos que no han sido resueltos. Desde el gobierno estadounidense, hay quienes sostienen que el levantamiento de las sanciones le facilitaría a Irán adquirir recursos financieros que le permitan hacer más

⁴ Clinton y Rafsanyaní entre 1993 y 1997; Obama y Ahmadineyad entre 2009 y 2013

de lo que ya está haciendo en Gaza, Líbano, Yemen, Irak y otras partes de la región. Por otro lado, el hecho de que el presidente Biden decidiera mantener una de las políticas de presión de Trump contra el ejército iraní, la designación de la Guardia Revolucionaria como una organización terrorista, hoy se constituye en un obstáculo para que la República Islámica acepte un nuevo acuerdo. Irán reclama, además, el levantamiento total de las sanciones trumpistas, así como garantías y salvaguardias para no verse sometidos en el futuro a una nueva anulación en función de los azares electorales estadounidenses, algo en lo que Joe Biden no se puede comprometer. El presidente Riasi dijo en una reunión al margen de 77° sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) con el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, que Irán tiene derecho legítimo de exigir garantías confiables en las negociaciones para eliminar las sanciones como consecuencia de la salida de Estados Unidos del acuerdo, lo que a su vez provocó al incompetencia de los europeos en permanecer fieles a sus compromisos, según lo anunció la Agencia de Noticias de la República Islámica (IRNA).

Un mal acuerdo es mejor que ningún acuerdo. Eso es lo que persiste entre aquellos que prefieren ver un mínimo de estabilidad regional y control de proliferación nuclear, antes de que Israel o Arabia Saudita consideren que sea la acción militar lo que logre interrumpir el programa nuclear de la República Islámica, sin ningún tipo de garantía de éxito. Sin dudas, un posible acuerdo, a pesar de los inconvenientes, no es mala noticia. Para Irán, aligeraría la pesada carga sobre el nivel de vida de su población “que ha visto reducidas sus rentas a una tercera parte durante la pasada década” (“Urge pactar con Irán”, 2022). Para Estados Unidos, o Joe Biden en especial, significaría demostrar que el país puede trabajar con los aliados y comprometerse de forma creíble con los acuerdos internacionales.

Pero no nos detengamos en los límites que nos ofrece la región de Medio Oriente y miremos más allá, hacia los efectos que tendría un posible acuerdo sobre la competencia entre las grandes potencias en las que está inmerso ahora el mundo. Desde la presidencia de Donald Trump y su política de “máxima presión” hacia Irán, la República Islámica ha buscado alternativas de relacionamiento que le permitan sortear las draconianas sanciones impuestas. En este punto el eje Beijing-Teherán-Moscú es bien conocido, una triple alianza destinada a romper hegemonías. La cooperación entre estos actores tan importantes, en áreas tan diversos como la economía, la política, la energía o el campo militar se convierte en una amenaza directa hacia el bloque occidental y desafía a que un número de países, cada vez mayor, que no se encuentren conforme con el status quo propuesto por Estados Unidos y los países bajo su influencia, se revelen en contra el mismo. El éxito de las actuales negociaciones, de las que participan China y Rusia, “sería un mensaje de

distensión en medio de la crisis ucraniana y de la escalada de tensión en el estrecho de Taiwán” (Íbidem). Especialmente para los aliados de Ucrania, evita la conformación de un bloque de países antioccidentales alrededor de Rusia.

Para la economía global, el retorno de los barriles de petróleo iraní al mercado internacional aliviaría las tensiones de la crisis energética y los precios internacionales. Casi 4 años después que Donald Trump le pusiera la soga al cuello, Irán logró desarrollar lazos energéticos con países aliados en medio de las sanciones. La República Islámica ha vuelto a incrementar las ventas de su petróleo gracias al apoyo brindado por China, con quien se firmó un acuerdo de cooperación comercial para los próximos 25 años a principios de 2021. Sin embargo, aunque este ha servido para dar un respiro a la República Islámica, el petróleo se vende a un precio mucho más bajo que el que estipula el mercado, debido a que su comercialización se realiza por medio de canales no tradicionales de importación. Hoy las circunstancias son diferentes. La debilidad del sistema energético europeo y la extrema dependencia al gas y petróleo ruso era una verdad sabida, pero las represalias rusas de recortes por las sanciones impuestas luego de la invasión a Ucrania dejó en evidencia la gravedad del asunto. El invierno se aproxima en el hemisferio norte y Europa debe buscar alternativas al desabastecimiento. Irán, gran productor de hidrocarburos, es uno de los capacitados para resolver la actual crisis energética. Pero para que ello suceda, el gobierno de la República Islámica sostiene que, deben eliminarse la totalidad de las sanciones impuestas a Irán para que el país pueda beneficiarse completamente de los efectos económicos de la eliminación de los embargos.

Conclusiones

Con un nuevo acuerdo internacional, Estados Unidos corrige la catastrófica salida unilateral de Donald Trump en 2018, cuyo efecto inmediato fue permitir a la República Islámica situarse en el umbral de la obtención de la bomba atómica y convertirse definitivamente en una nueva potencia nuclear. El gobierno radical iraní es igualmente consciente que hay errores que remediar. Las severas sanciones que sufre en última instancia la población podrían amenazar la estabilidad del régimen, sin nadie más a quién culpar.

Existe una verdadera posibilidad de acuerdo, pero no será fácil. Aunque la comunidad internacional recibió con beneplácito el desarrollo que alcanzaron las negociaciones entre las potencias, especialmente en Europa -necesitada de hidrocarburos y un poco de paz-, es desde Estados Unidos e Irán donde surgen los mayores retrasos a la aceptación del nuevo escrito. Estos países aún se encuentran analizando la amplitud del levantamiento de las

sanciones internacionales y varios asuntos relativos a la participación iraní en los conflictos regionales.

Referencias

(12 de diciembre de 2020). El líder supremo de Irán advirtió que la hostilidad de EEUU no terminará con Trump. Agencia Télam

Gómez Ángel, C. (21 de abril de 2022). *Irán frente al JCPOA*. AFKAR-IDEAS, n° 56. Política Exterior.

(18 de agosto de 2022). Urge pactar con Irán. Editorial. El País