

La retirada unilateral de EEUU del Acuerdo nuclear con Irán: repercusiones inmediatas

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa del Real Instituto Elcano
@rielcano 

Tema

El presidente Trump ha retirado a EEUU del Acuerdo con Irán de 2015 y se dispone a reanudar las sanciones que levantó tras su firma. Todavía es pronto para evaluar objetivamente las repercusiones finales de la decisión, pero la retirada ya amenaza con desestabilizar la lucha contra la proliferación, las relaciones transatlánticas y el difícil equilibrio regional.

Resumen

En julio de 2015, Irán y seis potencias (EEUU, Rusia, China, el Reino Unido, Francia y Alemania, P5+1) concluyeron la negociación del Plan de Acción Integral Conjunto (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPoA) para reorientar el programa nuclear iraní hacia fines civiles a cambio del levantamiento de las sanciones que tanto esas seis Partes como la UE y Naciones Unidas habían adoptado previamente. Los negociadores tuvieron que hacer concesiones respecto a sus objetivos iniciales para llegar a un texto de compromiso, pero a pesar de sus limitaciones, lo acordado se ha ido cumpliendo según lo previsto y a satisfacción de todas las Partes firmantes menos las de EEUU bajo la Presidencia de Donald Trump. Éste ha liderado una combinación de fuerzas hostiles a Irán, con intereses políticos, ideológicos y geoestratégicos que van más allá de los objetivos de proliferación contenidos en el Acuerdo. La retirada va acompañada de medidas que pueden enfrentar a las Partes entre sí en materia de sanciones, propiciar nuevas medidas de proliferación por parte de Irán y, deteriorar la estabilidad regional. Este ARI no puede entrar a evaluar el impacto de unas medidas que se tomarán en los próximos meses, pero sí a delimitar los campos de incertidumbre que se abren tras la decisión unilateral del presidente de EEUU.

Análisis

La denuncia de los inspectores de la Agencia Internacional de la Energía Atómica en 2003, alertando sobre la existencia de un programa e instalaciones encubiertas en Irán puso en marcha varias rondas de negociaciones con las mismas Partes que después participaron en el Acuerdo de 2015. Para negociar desde una posición de fuerza y forzar a Irán a ceder ante las presiones, a partir de 2006 se adoptaron sanciones multilaterales y unilaterales que fueron deteriorando la economía iraní pero no el desarrollo de la proliferación. Como resultado de las sanciones, se redujeron las exportaciones iraníes de 2,5 millones de barriles de petróleo diarios a sólo 1 millón y su producto interior bruto se redujo en torno al 9% cada año a partir de las mismas; una situación que se revirtió tras el Acuerdo, aunque las sanciones residuales estadounidenses y los problemas

internos no permitieron a los dirigentes y a la población de Irán beneficiarse tanto como esperaban del Acuerdo.

Las sanciones ligadas al programa iraní de proliferación no tienen que ver con otras vinculadas al desarrollo de misiles o su apoyo a grupos terroristas para los que existen sanciones unilaterales o minilaterales. Tampoco tienen que ver con las sanciones debidas a la rivalidad crónica entre EEUU e Irán tras la Revolución. En este sentido, EEUU ha ido acumulando sanciones que comprenden la prohibición general de comercio como norma general salvo licencias regladas, sanciones asociadas al apoyo al terrorismo internacional, vinculadas a los derechos humanos, debidas a su injerencia en asuntos regionales, el desarrollo de programas de misiles y un largo etcétera de agravios bilaterales.¹ Las sanciones afectan a individuos e instituciones vinculadas al régimen y no han dejado de crecer, antes y después del Acuerdo, mediante modificaciones del Legislativo o del Ejecutivo.

El Plan de Acción Integral Conjunto (Acuerdo, de ahora en adelante) solucionó alguno de los riesgos inmediatos de proliferación que generaba el programa nuclear y aplazó la solución de otros, incluidos el desarrollo de misiles balísticos y la injerencia en asuntos regionales para más adelante, a la espera de que el Acuerdo creara las condiciones de confianza necesarias para afrontarlas. El Acuerdo, forjado durante 12 años, contó con el respaldo unánime del Consejo de Seguridad (Res. 2231 de 20 de julio de 2015) y abrió expectativas de distensión entre Irán y EEUU y de reformas internas dentro de Irán que pudieran, a mayor plazo, ampliar el alcance de la distensión a otros puntos de conflicto.

A pesar de sus limitaciones, la valoración general del Acuerdo² fue bastante positiva porque frenó temporalmente la proliferación, introdujo un régimen de verificación específico más severo que el de salvaguardias aplicado generalmente por la Agencia Internacional de la Energía Atómica (Protocolo Adicional), transformó un programa de enriquecimiento orientado al uso militar al uso pacífico, redujo las existencias de uranio enriquecido (de 8.000 a 300 kilos), redujo las centrifugadoras (a 5.060 durante 15 años) y limitó el nivel de enriquecimiento del uranio al 3,7% durante 15 años, retrasando el mismo tiempo la disponibilidad de material para una cabeza nuclear.

En contrapartida, Irán logró el reconocimiento de su derecho a enriquecer el uranio en el futuro, lo que le permite convertirse en una potencia nuclear si así lo decide. Una capacidad que podrá desarrollar a medida que el Acuerdo prevé la modernización de sus centrifugadoras a partir de los 11 años. Además, el levantamiento de las sanciones de Naciones Unidas permitirá a Irán adquirir armas convencionales a partir de 2020 y desarrollar sus programas de misiles a partir de 2023, aunque persisten las sanciones bilaterales de EEUU y otros países sobre esas adquisiciones.

¹ Para una mejor evaluación de las sanciones aplicadas por EEUU a Irán, véase Kenneth Katzman (2018), "Iran Sanctions", Congressional Research Service, 18/IV/2018.

² Santiago Antón Zunuzunegui (2015), "Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto", ARI nº 52/2015, Real Instituto Elcano, 21/X/2015.

Cronograma del Plan de Acción Integral Conjunto

- 24/XI/2013: se acuerda un plan provisional (JPoA) para propiciar la elaboración de un acuerdo.
- 18/X/2015: se adopta ese Acuerdo e Irán comienza a tomar medidas para asegurar su cumplimiento. Mientras, las partes se preparan para levantar las sanciones cuando el Organismo de la Agencia Internacional de la Energía Atómica verificara el cumplimiento de las obligaciones iraníes.
- 16/I/2016: se levantan las sanciones vinculadas al Acuerdo. Se liberaliza la compra de petróleo iraní (excepto para EEUU) y los intercambios e inversiones en Irán.
- 18/X/2025: el Acuerdo se dará por terminado si Naciones Unidas no reimpone las sanciones.

A pesar de que el mecanismo de verificación no era tan automático ni tan intrusivo como deseaban quienes dudaban de la voluntad de cumplimiento de Irán, se han llevado a cabo 10 inspecciones cuyos informes de verificación demuestran que la verificación funciona para satisfacción de quienes apoyaron el mecanismo establecido. La Casa Blanca ha recogido y exagerado todas las debilidades del Acuerdo en su explicación de la retirada, atribuye a Irán en exclusiva todos los conflictos de la zona y pretende crear una nueva coalición que –esta vez sí– va a poner fin a todos los desmanes del ‘maligno Irán.’³

El impacto de la retirada en la prevención de la proliferación

En su justificación, EEUU alega que el Acuerdo permitía a Irán acercarse al umbral nuclear en poco tiempo, pero con su decisión se arriesgan a que ese poco tiempo corra a partir de la retirada en lugar de esperar a los 10 y 25 años que habría que esperar según las distintas condiciones del Acuerdo, adelantando el reloj de la proliferación. El presidente Rohani ha manifestado su voluntad de mantener sus compromisos. Una retirada iraní del Acuerdo habría puesto fin a los compromisos adquiridos y podría retornar a su programa nuclear sin la supervisión externa de los inspectores internacionales. Pero la voluntad del presidente no tiene garantizada su permanencia en el tiempo si crece la presión de los sectores más radicales de la Revolución. Paradójicamente, el mayor perjudicado de las presiones estadounidenses contra Irán y el Acuerdo no será el sector más duro del régimen sino el más reformista, el que utilizó el Acuerdo como instrumento de cambio político y social.

Un programa nuclear que pretenda dotar a Irán de capacidad de disuasión nuclear debe potenciar el enriquecimiento de uranio o plutonio para cargar el ingenio nuclear y avanzar en su miniaturización para incluirlo en una ojiva que se pueda alojar en un misil balístico que sea capaz de llevarla a gran distancia y con precisión. Como ha mostrado la experiencia norcoreana, es posible avanzar en las tres direcciones en condiciones de aislamiento internacional y de condiciones económicas extremas. Irán fue capaz de progresar en el enriquecimiento de uranio con fines militares hasta que llegó el Acuerdo, pero no ha progresado de forma fehaciente en los otros dos. Y al igual que se pretende ahora con Corea del Norte –y entonces con el Acuerdo– era mejor reconocer el estatus de potencia nuclear a un país si a cambio se congela la progresión hacia la

³ JCPOA Talking Points, White House, 8/V/2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>.

miniaturización (*weaponisation*) de sus ojivas nucleares y hacia el desarrollo de misiles balísticos de gran alcance. La retirada del Acuerdo va contra esa lógica de congelación que contenía directamente la proliferación en un programa e indirectamente en los otros dos. La retirada puede causar que Irán acabe saliéndose del Acuerdo, desvinculándose de sus compromisos con el Tratado de No Proliferación del que es parte o que no se sujete al régimen de salvaguardias del Protocolo Adicional de la Agencia Internacional de la Energía Atómica como se había comprometido para 2023. En ese caso, Irán podría reinstalar o reemplazar sus centrifugadoras en poco tiempo, enriquecer mayores cantidades de uranio y a mayor grado de riqueza, disponer del combustible necesario para cruzar el umbral nuclear en pocos meses y realizar las pruebas nucleares necesarias.

Irán dispone de misiles suministrados por Corea del Norte, pero no dispone de la capacidad tecnológica de ese país para desarrollar la cantidad, precisión y alcance de esos misiles que hicieran posible transportar ingenios nucleares en ellos a corto y medio plazo. Evaluaciones como las del SIPRI relativizan las estimaciones estadounidenses e iraníes de esas capacidades,⁴ tanto por falta de capacidad iraní como por las restricciones que imponen regímenes internacionales como los de Control de la Tecnología de Misiles (MTCR en sus siglas inglesas), el Código de Conducta de la Haya contra la proliferación de misiles balísticos (HCOC) y la Iniciativa para la Seguridad y Proliferación (PSI). A los anteriores hay que añadir que el Acuerdo implantó un sistema especial (*JCPOA Procurement Channel*) para supervisar las compras iraníes de equipos y tecnologías asociadas a la proliferación.

De retirarse, podría optar por la vía lenta del desarrollo nacional o por la más rápida de compra o transferencia tecnológica desde Corea del Norte. La miniaturización necesaria para colocar el material fisible, uranio o plutonio en una ojiva nuclear llevaría más tiempo, pero una retirada iraní del Acuerdo le permitiría avanzar en su desarrollo más deprisa y con menos transparencia. A pesar de que alegan sus detractores, el programa de misiles está menos avanzado de lo que se dice y las capacidades de contraproliferación estadounidense –incluidos los buques antimisiles desplegados en Rota en 2015– están mucho más avanzadas que los misiles que deben interceptar. La retirada estadounidense hace difícil que las Partes que siguen vinculadas al Acuerdo aborden negociaciones complementarias para prevenir el desarrollo de tecnologías y misiles con capacidad balística intercontinental, tal como proponían las Partes europeas para evitar la retirada pero que difícilmente progresarán en un ambiente marcado ahora por la desconfianza.

Al mantenerse dentro del Acuerdo, renunciar a las opciones de proliferación y respetar sus compromisos, Irán gana credibilidad como actor internacional responsable mientras que EEUU la pierde porque los acuerdos sobre proliferación que negocia no tienen garantías de ratificación por las Cámaras o su implementación queda al arbitrio de los presidentes (hay que recordar que el proceso de certificaciones periódicas se impuso por el Congreso para compensar la negativa de la Presidencia Obama a tramitar el Acuerdo como un tratado). Además, y aunque no lo evita, mantener sus compromisos

⁴ Paulina Izewicz (2017), "Iran's Ballistic Missile Programme: its Status and the Way Forward", Non-Proliferation Papers nº 57, abril.

deslegitima cualquier ataque preventivo israelí sobre sus instalaciones nucleares –una acción militar que encajaría con la lógica de las explicaciones de la Casa Blanca– porque cuenta con el respaldo de los inspectores y el régimen de verificación establecido. Por último, la congelación de los programas iraníes desincentiva la proliferación que tendría lugar en los países árabes de la zona si éstos constatan que Irán ha retomado el camino nuclear.

El impacto en las relaciones transatlánticas

Las nuevas sanciones unilaterales tendrán poco impacto sobre el programa nuclear iraní porque lo desarrolló bajo ellas y dispone de un sistema efectivo para burlarlas. Para llevar a cabo su propósito, el presidente Trump amenaza con imponer a esos aliados y a cualquiera que negocie con Irán sanciones económicas. El alcance de estas medidas todavía está por ver, así como si esta vez sus aliados cerrarán o no filas junto a EEUU para imponer las sanciones. El desacuerdo con los países europeos Partes del Acuerdo y con la UE como coordinadora del mismo se viene a sumar a una escalada de desencuentros con los aliados tradicionales que están erosionando las relaciones transatlánticas. Para sostenerlas, los países europeos se han ido plegando a las exigencias del *America First* del presidente Trump en materias de acuerdos comerciales, presupuestos de defensa y aranceles en la esperanza de que podrían postergar o mitigar su aplicación. La decisión unilateral sobre el Acuerdo es una nueva muestra de que el apaciguamiento no favorece la franqueza ni la paridad de las relaciones transatlánticas. La UE debe reivindicar de forma más asertiva los intereses y los valores europeos que sustentan su identidad y autonomías si no quiere perder su credibilidad como actor internacional autónomo, aliado leal pero no subordinado a EEUU.

EEUU y la UE comparten la preocupación por las capacidades y las intenciones expansionistas agresivas iraníes, pero no comparten la misma animadversión. EEUU tiene una cuenta pendiente con Irán desde la llegada de la Revolución que le ha conducido a medidas de hostilidad que se han mantenido con las distintas presidencias salvo en la de Obama que dio lugar al Acuerdo y que abrió una ventana de oportunidad para mejorar las relaciones bilaterales (con gran enfado de Israel y de Arabia Saudí por el cambio de bando). Tras la retirada del Acuerdo se encuentra el deseo personal de revertir la política del presidente Obama y contener a su enemigo iraní en todos los campos salvo en el de la distensión como apoyaban sus aliados europeos.

Mantenerse como partes del Acuerdo obliga a China, Rusia y a los países europeos a mantener el levantamiento de las sanciones acordadas mientras Irán cumpla sus compromisos y los inspectores de la AEIA lo verifiquen. Esos gobiernos no pueden evitar que sus compañías nacionales dejen de comerciar o invertir por miedo a las medidas de represalia que anuncia la Administración Trump (de hecho, muchas, como el sector bancario, no lo hacían por ese temor incluso siendo EEUU parte del Acuerdo) aunque pueden adoptar contramedidas para paliarlo.

Parece difícil que las Partes europeas hagan un frente común con Rusia y China para aislar a EEUU, pero el ninguneo presidencial les empujará a la equidistancia y ofrece gratis a Rusia una nueva cuña con la que erosionar la cohesión transatlántica. Las empresas europeas se vieron más perjudicadas por las sanciones previas al Acuerdo

que sus competidores norteamericanos porque estaban mejor implantadas en el país.⁵ Y cuando volvieron a Irán tras el Acuerdo se vieron desplazadas en parte por nuevas empresas chinas, indias o de terceros países que habían aprovechado su retirada para hacerse con sectores críticos de la economía iraní y que, además, no se sentían amenazadas por las sanciones secundarias de EEUU.

Ahora el presidente Trump amenaza con sancionar a las empresas europeas que colaboren con Irán en un nuevo ejercicio desmedido de extraterritorialidad. El dinero siempre es miedoso y es lógico que las empresas europeas no se atrevan a invertir en Irán tras la consumación de la retirada cuando antes ya dudaban si hacerlo o no para evitar sanciones estadounidenses. Lo que ya no puede seguir siendo lógico es que la UE no asuma el riesgo de proteger a las que quieran seguir invirtiendo frente al exceso de la extraterritorialidad de la Administración Trump. Debió de hacerlo ya en 1996 cuando las empresas europeas se vieron sujetas arbitrariamente a las leyes Helms-Burton y D'Amato para evitar su presencia en Cuba y Libia, pero entonces se conformó con negociar renuncias temporales para neutralizar su aplicación sin cuestionar el principio de extraterritorialidad. La UE debería ahora recuperar y actualizar las contramedidas legales (Reglamento antiboicot) que llevan años escondidas en el cajón del apaciguamiento. Si no lo hace, no sólo la *America First* del presidente Trump sino muchas otras economías proteccionistas pensarán que sale gratis penalizar a las empresas europeas porque la UE no dispone de voluntad ni medidas para evitarlo. Hacer frente a EEUU no cuestiona las relaciones transatlánticas, sino que las interpreta al modo americano: el desacuerdo en algunas cuestiones, como Irán, no tiene por qué cuestionar la coincidencia en otras. Las relaciones transatlánticas pueden ser más o menos asimétricas, pero no cabe la dominación.

Estabilidad regional

La vigencia del Acuerdo permite albergar esperanzas –pocas tras la retirada– de que se puedan abordar algún día conversaciones para prevenir algunos riesgos que no se incluyeron en el Acuerdo como los misiles iraníes, su apoyo a grupos terroristas, sus injerencias en los asuntos internos regionales y tantas otras que aseguran su (maligna) influencia en Oriente Medio.

La retirada unilateral del Acuerdo no frenará la asistencia militar iraní a los *proxies* que actúan contra Israel, Arabia Saudí y los países del Golfo en Yemen, Siria o Líbano. Las Partes europeas estaban tratando de articular una negociación con Irán destinada a reducir sus actuaciones agresivas en la región, pero la retirada unilateral de EEUU ha cerrado la ventana de oportunidad porque ha quebrado el proceso de construcción de confianza sobre el que se apoyaban las expectativas de prevenir la proliferación y estabilizar la región. La opción estadounidense por medidas exclusivamente disuasorias refuerza a la facción dura del régimen iraní que está detrás de la expansión regional. Y

⁵ Por ejemplo, en 2011 las compañías europeas, especialmente griegas, italianas y españolas cancelaron importaciones de petróleo por un total de 600.000 barriles diarios, un nivel que no recuperaron hasta la entrada en vigor del Acuerdo, aunque en unas condiciones económicas menos favorables. Por su parte, China redujo sus importaciones de 550.000 a 410.000 barriles diarios, Japón de 325.000 a 190.000, la India de 320.000 a 190.000, Corea del Sur de 230.000 a 130.000 y Turquía de 200.000 a 120.000, superando en la actualidad los niveles previos a las sanciones. Véase Katzman (2018), *op. cit.*, p. 22.

si bien es cierto que los rivales israelíes y árabes disponen de mayor capacidad militar que Irán, también es cierto que esa superioridad convencional no se ha traducido en victorias fulminantes en Líbano o Yemen. Esos enfrentamientos recientes han demostrado que Irán y sus *proxies* disponen de capacidades asimétricas importantes y que pueden responder a una escalada militar de forma eficaz.

Tampoco podrá contener a sus aliados regionales que también desarrollan políticas expansionistas en la región. La retirada del Acuerdo refuerza al Gobierno israelí, que está instalado en una escalada militar progresiva (una guerra entre dos guerras) contra las milicias iraníes en Siria y que se prepara para una nueva gran confrontación sobre sus fronteras.⁶ También refuerza la escalada militar en Yemen entre la coalición árabe que lidera Arabia Saudí y los *houtis* que apoya Irán.

Conclusiones

Desoyendo a sus asesores y contra el consejo del resto de las Partes del Acuerdo, el presidente Trump ha consumado la retirada estadounidense del Acuerdo nuclear con Irán para limitar la proliferación nuclear. Sin ninguna estrategia para el día siguiente, sus explicaciones apuntan a que sólo la disuasión solucionará los problemas asociados a la proliferación y todos los demás derivados del “maligno” comportamiento iraní. Aunque está por ver qué medidas se adoptan finalmente y con qué nivel de ambición, el saldo contable de la retirada al día siguiente va en sentido contrario de la lógica presidencial.

Si lo que quería era aislar a Irán, no ha conseguido que el resto de las Partes le siga en la retirada y se arriesga a perder el apoyo político de sus aliados europeos y de sus rivales euroasiáticos a cambio de alentar la animosidad de sus aliados árabes e israelíes. Si lo que quería era debilitar al sector más duro del régimen, su líder máximo, el Consejo y los guardianes de la Revolución que siempre consideraron que el Acuerdo era malo porque los moderados habían cedido demasiadas condiciones, algo parecido a lo que opinan el presidente Trump y sus apoyos republicanos. Si lo que deseaba era que Irán abandonara su política de expansión regional, ahora ha forzado a los sectores de la Revolución que la exportaban junto a sus *proxies* a demostrar –cuanto antes– que lo van a seguir haciendo. Podían haber conseguido a mayor plazo y de haberse llevado a cabo las reformas que propició el Acuerdo levantando las sanciones y el aislamiento político y económico. Ahora que el sector reformista ve reducido su margen de maniobra, no se puede albergar la esperanza de que las reformas internas acaben permitiendo alguna forma de coexistencia regional en el futuro inmediato.

Contra la lógica de los argumentos utilizados para justificación, la retirada de un “mal” acuerdo no mejora el estado de la proliferación el día siguiente porque las inspecciones han funcionado y demuestran que los iraníes han cumplido sus compromisos. Algo que ahora pueden replantearse si EEUU no los cumple o si otras Partes se ven arrastradas a incumplirlos bajo coacción. Esta posibilidad, la de que las empresas y gobiernos europeos se vean penalizados por cumplir sus compromisos multilaterales puede

⁶ Los intercambios armados entre las Fuerzas de Defensa de Israel y las milicias chiíes en Siria comienzan a dejar de ser noticia, incluidos los primeros tras la retirada del Acuerdo el 10 de mayo cuando aviones israelíes atacaron instalaciones de las milicias en respuesta al lanzamiento de cohetes.

producir el efecto no deseado de agravar unas relaciones transatlánticas que interesan más a esta parte europea del Atlántico que a la Casa Blanca de la otra orilla. Al igual que decisiones anteriores de EEUU han evidenciado que esas relaciones han entrado en una nueva fase de interpretación donde cada parte goza de mayor autonomía, la UE debe marcar distancias con EEUU en este capítulo iraní de esas relaciones. Si las visiones, intereses y políticas europeas no coinciden con las de EEUU, se debe asumir abiertamente y sin complejos tal y como se práctica del lado estadounidense. Está en juego la credibilidad de la UE como actor internacional, con identidad y decisiones propias, tanto frente a la comunidad internacional como frente a la propia sociedad europea.