



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



LA INCERTIDUMBRE SOBRE LA CONTINUIDAD DEL ACUERDO NUCLEAR IRaní BAJO LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE TRUMP

2 DE OCTUBRE DE 2017

NOTA DE COYUNTURA



La llegada del Presidente Donald Trump al Gobierno de Estados Unidos ha generado un ambiente de incertidumbre sobre la posible continuidad del Acuerdo Nuclear iraní firmado en 2015. El próximo 15 de octubre es la fecha límite para que el Presidente Trump decida continuar o no con la implementación por parte de su país del pacto nuclear. Desde su campaña el mandatario estadounidense ha manifestado su descontento con el documento, y en los últimos meses ha dado algunas señales de que Estados Unidos pudiese salirse del Acuerdo, o por lo menos promover su revisión. Por su parte, el resto de los países firmantes y el propio Gobierno de la República Islámica de Irán se oponen a cualquier ajuste sustantivo al Acuerdo actual.

Introducción

En julio de 2015 la República Islámica de Irán firmó con China, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Rusia, Alemania y la Unión Europea, el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés), un documento que tiene el objetivo de limitar su programa nuclear a cambio de que fuesen levantadas las sanciones económicas internacionales en su contra. El JCPOA, mejor conocido como Acuerdo Nuclear iraní, fue impulsado por la anterior administración en Estados Unidos, liderada por el entonces Presidente Barack Obama, y es considerado como uno de sus principales logros diplomáticos. Sin embargo, desde que el Presidente Donald Trump llegó a la Casa Blanca, y previamente durante su campaña, ha denunciado de forma constante que este Acuerdo es uno de los “peores firmados” por Estados Unidos. Además, advirtió que durante su administración decidiría si su país continuaría o no con el pacto. Esta retórica agresiva en contra del Acuerdo Nuclear iraní supone un importante cambio respecto al entusiasmo en su favor desplegado durante el período presidencial de Barack Obama.

En 2015, en el marco de la firma del Acuerdo, el Congreso de Estados Unidos aprobó una ley que obliga al Departamento de Estado a notificarle cada 90 días sobre los avances en el cumplimiento del JCPOA. En este sentido, durante el pasado julio y en el marco de la más reciente revisión del Acuerdo, el Presidente Trump decidió imponer nuevas sanciones en contra de 18 personas y entidades iraníes, entre las que destaca la agencia aeroespacial del país y un organismo de investigación científica vinculado con sus actividades. A ambos se les acusa de contribuir a la proliferación de armas de destrucción masiva. Durante esa última revisión del JCPOA el Presidente Trump aceptó continuar avalándolo, pero desde entonces ha intensificado sus ataques y se espera que en la próxima revisión, que ocurrirá el próximo 15 de octubre, como límite, el mandatario estadounidense tome una decisión definitiva sobre la eventual denuncia del pacto para su futura salida o por lo menos sobre el establecimiento de nuevas medidas punitivas en contra de la República Islámica de Irán, nuevas reglas de interpretación del acuerdo o incluso el planteamiento de reformas sustanciales en su funcionamiento.

Hasta ahora el Presidente Trump ha argumentado que el Gobierno de Irán no ha cumplido cabalmente con el Acuerdo, por eso ha impuesto nuevas sanciones económicas contra el país. Sin embargo, el 31 de agosto de 2017 en la más reciente inspección en territorio iraní por parte del Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés), institución que se encarga de verificar que Irán cumpla en el terreno con lo estipulado en el Acuerdo Nuclear, se anunció que la cantidad de uranio enriquecido por el país es de 88.4 kilos, por debajo del máximo autorizado de 202.8 kilos. Asimismo, en este que es el tercer informe que presenta la IAEA desde que Donald Trump es Presidente, se afirma que la República Islámica no prosiguió con la construcción de su reactor de agua pesada en la ciudad de Arak y que el plutonio con el que cuenta se sitúa en 111 toneladas, por debajo del límite avalado de 130. No obstante, el mandatario estadounidense ha mantenido su retórica en contra del Acuerdo Nuclear firmado en 2015, como dejó en claro durante su más reciente discurso¹ en el 72 Período de Sesiones² de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.³

¹ Para consultar el discurso completo del Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, durante el 72 Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU véase, *The White House*, “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly”, 19 de septiembre de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/19/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly>

La presente Nota de Coyuntura tiene el objetivo de revisar los principales elementos que rodean a la implementación del Acuerdo Nuclear iraní, de cara a la revisión trimestral que el Presidente de Estados Unidos debe realizar acerca del cumplimiento del pacto por parte de Irán. Para ello, en un primer apartado se examinará la posición de denuncia estadounidense contra el Acuerdo Nuclear a través de las últimas y más destacadas declaraciones de los principales actores en la política exterior del país. Posteriormente, se indaga en la posición defensiva que el Gobierno de Irán ha mantenido ante las amenazas de Estados Unidos de retirarse del JCPOA. En un tercer apartado se estudia el Acuerdo a la luz de la participación del resto de los países firmantes, y su posición compartida a favor de mantener el pacto funcionando tal y como se encuentra actualmente.

La posición estadounidense sobre el Acuerdo Nuclear

Este mes el Presidente Donald Trump tendrá que notificar al Congreso estadounidense si encuentra que Irán cumple con los términos del JCPOA y, bajo esa premisa, si decide mantener su membresía al instrumento y en pie las obligaciones de Estados Unidos respecto a él. La ley estadounidense exige que el Presidente certifique cada 90 días no sólo que Irán no ha violado el Acuerdo, sino que la suspensión de sanciones contra Irán o su aumento son apropiados y proporcionales al comportamiento del Gobierno iraní. Este Acuerdo es de vital importancia para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos. Por lo tanto, incluso si Irán no ha superado el límite de enriquecimiento de uranio establecido por el Acuerdo, la administración del Presidente Trump podría decidir no certificar el JCPOA si considera que Irán viola alguna otra disposición u obligación relevante.⁴ En tal escenario, la Representante Permanente de Estados Unidos ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Nikki Haley, enfatizó que el Congreso de su país tendría entonces 60 días para decidir si reimponer o no sanciones a Irán.⁵

En este sentido, la Embajadora Nikki Haley ha argumentado que el cumplimiento técnico del Acuerdo por parte de Irán, por sí solo, no es suficiente razón para que Estados Unidos continúe en el pacto. La Embajadora afirmó que la historia de Irán, su hostilidad contra Estados Unidos, su comportamiento en Medio Oriente, las resoluciones de la ONU en su contra y la ley interna estadounidense son factores que se tienen que tomar en cuenta para que el Presidente Trump decida en este mes si certifica que Irán se encuentra cumpliendo con el Acuerdo o no. "Lo que estoy diciendo es que si decide no certificar [el Acuerdo], existen motivos suficientes para hacerlo",

² Para más información sobre el 72 Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU véase, Alejandra Sánchez Montiel, Óscar Pérez Farías y Scarlett Limón Crump, "Inicia el 72 Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU: Segmento de Alto Nivel e intervenciones destacadas del debate general", Nota de Coyuntura, *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques*, Senado de la República, 29 de septiembre de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC-72_ONU_290917.pdf

³ *Deutsche Welle*, "UN gives Iran all-clear on 2015 nuclear deal", 31 de agosto de 2017. Consultado el 27 de septiembre de 2017 en <http://www.dw.com/en/un-gives-iran-all-clear-on-2015-nuclear-deal/a-40315089>

⁴ Entre los puntos clave a los que el Gobierno iraní se comprometió en el Acuerdo Nuclear se encuentra la no producción de uranio altamente enriquecido; deshacerse del 98% del materia nuclear que posee; eliminar dos tercios de las centrifugas instaladas; permitir la verificación del grado de cumplimiento del Acuerdo; entre otros. Para más información véase *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques*, "El G-5+1 e Irán logran acuerdo definitivo en materia nuclear", Nota de Coyuntura, Senado de la República, 17 de julio de 2015. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/170715G5+1IRAN.pdf>

⁵ *American Enterprise Institute*, "Beyond the echo chamber: Considerations on US policy toward Iran", 5 de septiembre de 2017. Consultado el 25 de septiembre de 2017 en: <http://www.aei.org/events/online-event-beyond-the-echo-chamber-considerations-on-us-policy-toward-iran/>

dijo Haley. "Es muy fácil hablar del cumplimiento del Acuerdo, pero hay mucho más en la historia que necesitamos revisar", agregó. Dada la naturaleza relativamente arbitraria de este criterio, existe una incesante resistencia del resto de los países integrantes del Acuerdo, principalmente europeos, a hacer algún cambio al texto. Ante esta postura la Embajadora Haley ha expresado que el trabajo del Gobierno estadounidense es velar por la seguridad nacional de su país y no de la europea. Entre los argumentos de la Embajadora Haley para que Estados Unidos se retire del acuerdo se encuentran el alegado apoyo de Irán al terrorismo, el presunto contrabando de armas y la comisión de determinadas violaciones a los derechos humanos en territorio iraní, lo que ha sido objeto de sanciones estadounidenses e internacionales.⁶

Durante el Debate de Alto Nivel de la Asamblea General de la ONU el pasado 19 de septiembre, el Presidente Trump habló sobre las que él considera serias amenazas contra el mundo, principalmente Corea del Norte e Irán. Acerca de este último afirmó que el régimen actual del país asiático es una "dictadura corrupta, asesina y desestabilizadora". Sobre la posible salida del pacto nuclear, dijo que Estados Unidos "no puede respetar acuerdos que den cobertura a un programa nuclear; es una vergüenza. No hemos oído la última palabra al respecto". De manera tal, dejó la puerta abierta para que a mediados de este mes pudiese confirmarse una denuncia estadounidense del JCPOA.⁷

Por otra parte, de acuerdo con una encuesta realizada en abril, tras el anuncio de que Irán se encontraba cumpliendo con sus obligaciones pactadas en el Acuerdo Nuclear, se reportó que el 56% de los estadounidenses apoyaban el pacto, frente a un 49% que lo respaldó en agosto de 2016, y un 27% en agosto de 2015. Esto significa que 3 de cada 10 ciudadanos estadounidenses se siguen oponiendo al pacto con Irán. El principal aumento en el porcentaje se dio en población afín al Partido Republicano, donde 53% de los encuestados identificados con dicho partido dijo respaldar el Acuerdo. El apoyo demócrata se mantuvo estable con relación a las más recientes mediciones. Con todo, conviene recordar que mientras en agosto de 2015 era de 41%, ahora alcanza un 48%.⁸

En este mismo contexto, el pasado 18 de septiembre, en el marco de la Asamblea General de la ONU, el Presidente Trump se reunió con el Primer Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu. Aunque ambos discutieron fundamentalmente el proceso de paz entre Israel y Palestina, trascendió también la inclusión en la agenda del tema referente al Acuerdo Nuclear firmado con Irán. Sobre este, el Primer Ministro israelí dijo que el Presidente Trump quiere enmendar el documento y que él, a su vez, le propuso una manera para hacerlo. "Estamos de acuerdo con los estadounidenses en que este Acuerdo es terrible. Existe un claro interés estadounidense, que me fue expresado explícitamente acerca del deseo de arreglar los problemas en el Acuerdo", agregó el mandatario israelí. Específicamente explicó que la cláusula más problemática es la relativa a la fecha de caducidad de todas las restricciones al programa nuclear de la República Islámica, contemplada para 2025, por lo que ésta debía ser enmendada. Justificó esta aseveración diciendo

⁶ Nicole Gaouette, Elise Labott y Laura Koran, "Haley lays out case for US to leave Iran deal", *CNN*, 5 de septiembre de 2017. Consultado el 25 de septiembre de 2017 en: <http://edition.cnn.com/2017/09/05/politics/haley-iran-nuclear-deal/>

⁷ Jan Martínez Ahrens, "Trump amenaza en la ONU a Corea del Norte con su "destrucción total"", *El País*, 19 de septiembre de 2017. Consultado el 27 de septiembre de 2017 en: https://elpais.com/internacional/2017/09/19/estados_unidos/1505823652_581710.html

⁸ Cameron Easley, "Iran Deal Is More Popular Than Ever, Poll Shows", *Morning Consult*, 26 de abril de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: <https://morningconsult.com/2017/04/26/iran-deal-popular-ever-poll-shows/>

que durante la implementación del Acuerdo, que limita pero no prohíbe el enriquecimiento de uranio, Irán podría obtener la cantidad suficiente para crear un arsenal de bombas y usarlas una vez concluido el Acuerdo. El mandatario israelí además enfatizó, “que el Presidente Trump coincide con su visión de que los problemas en Medio Oriente tienen como raíz a Irán”.⁹

Es importante agregar que, en julio de 2015, cuando se firmó el Acuerdo Nuclear, el Primer Ministro Netanyahu no se posicionó, muy probablemente porque poco podía hacer para evitarlo, debido a la deteriorada relación que los medios reportaban que tenía con el entonces Presidente Barack Obama,¹⁰ principal precursor del Acuerdo. Tras la llegada de Donald Trump a la Presidencia estadounidense, ésta postura ha cambiado dado que Netanyahu ve con mayores posibilidades que Estados Unidos termine de una u otra manera con el Acuerdo.¹¹ Es evidente que desde su campaña, Trump planteó diferentes acciones de política exterior favorables a Israel, entre ellas el cambio de la Embajada de Estados Unidos de Tel Aviv a Jerusalén, lo cual no se ha concretado hasta el momento,¹² y abandonar el Acuerdo Nuclear con Irán.

Finalmente, vale la pena observar la participación durante el mismo evento de los Emiratos Árabes Unidos, país aliado de la administración del Presidente Trump y el cual, a través de su Ministro de Asuntos Exteriores, Sheij Abudlá bin Zayed al Nahayan, apoyó la postura de denuncia al pacto nuclear con Irán. "Han pasado dos años desde el Acuerdo Nuclear de Irán sin ningún signo de cambio en su hostil comportamiento. Continúa desarrollando su programa nuclear y viola la carta y el espíritu de ese acuerdo", ha señalado Al Nahayan. "Por lo tanto, apoyamos el aumento de los controles sobre el programa nuclear de Irán y la evaluación continua del acuerdo y sus disposiciones", añadió.¹³

Al respecto, es menester recordar brevemente la crisis diplomática en la que actualmente se encuentran los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), principalmente los Gobiernos de Qatar y Arabia Saudita.¹⁴ El pasado lunes 5 de junio los Gobiernos de Arabia Saudita, Emiratos

⁹ Amir Tibon y Barak Ravid, “Netanyahu: Trump Administration Wants to Fix Iran Nuclear Deal”, *Haaretz*, 19 de septiembre de 2017. Consultado el 27 de septiembre de 2017 en: https://www.haaretz.com/israel-news/1.813088?utm_source=dvr.it&utm_medium=twitter

¹⁰ Oren Liebermann, “Iran: The one issue Netanyahu wants to discuss with Trump”, *CNN*, 18 de septiembre de 2017. Consultado el 27 de septiembre de 2017 en: <http://edition.cnn.com/2017/09/18/middleeast/netanyahu-trump-iran-unga/index.html>

¹¹ *Idem*.

¹² El Congreso de Estados Unidos firmó en 1995 una ley que establece que la Embajada de ese país en Israel debe ser trasladada a Jerusalén, pero desde entonces cada Presidente en turno firma cada seis meses una renuncia que retrasa su implementación. El pasado 1 de junio el Presidente Trump ha decidido firmarla nuevamente, argumentando que el traslado se concretará en el futuro, sin especificar la fecha. La reubicación de la Embajada estadounidense en la ciudad de Jerusalén representaría un cambio de política exterior estadounidense que se ha mantenido desde hace décadas, que reconocería de facto la reivindicación de Jerusalén como la capital de Israel, que actualmente es disputada entre israelíes y palestinos. Sobre esta última decisión del Presidente Trump, la Oficina del Primer Ministro israelí dijo que aunque “Israel se encuentra decepcionado de que la Embajada no se mueva en este momento, apreciamos la expresión de amistad del Presidente Trump hacia el país y su compromiso de reubicar la Embajada en el futuro”. Bethan McKernan, “Donald Trump will not move US embassy to Jerusalem ‘for now’”, *Independent*, 1 de junio de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/donald-trump-israel-us-embassy-jerusalem-not-move-tel-aviv-president-visit-a7767336.html>

¹³ *Europa Press*, “Emiratos Árabes Unidos considera que Irán viola “la carta y el espíritu” del acuerdo nuclear”, 23 de septiembre de 2017. Consultado el 28 de septiembre de 2017 en: http://www.europapress.es/internacional/noticia-emiratos-arabes-unidos-considera-iran-viola-carta-espiritu-acuerdo-nuclear-20170923041956.html?utm_source=boletin&utm_medium=email&utm_campaign=usuariosboletin

¹⁴ Para más información sobre este conflicto véase, David Hernández López, “Crisis diplomática en la península arábiga: Enfrentamiento entre los gobiernos de Qatar y Arabia Saudita”, Nota de Coyuntura, *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques*, Senado de la República, 22 de junio de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/220617_Crisis_Qatar_Arabia.pdf

Árabes Unidos, Bahréin, Egipto, Yemen y Maldivas, rompieron relaciones diplomáticas con Qatar. A esta medida se sumaron posteriormente otros países de la región. Este grupo de naciones ha argumentado que el Gobierno qatarí apoya a grupos terroristas y es cercano al Gobierno de la República Islámica de Irán. El CCG, liderado por Arabia Saudita, ha mantenido una constante retórica anti-iraní y por ende contra el Acuerdo Nuclear, documento que ven como un instrumento para que el Gobierno iraní busque mayor influencia en la región. En opinión de estos países, previo a la firma del Acuerdo, Irán se encontraba aislado y tenía poca influencia en la zona, pero a raíz de su implementación ha sido más activo principalmente en los conflictos en Siria y Yemen, motivo que ha preocupado al Gobierno saudita.¹⁵ La crítica del Gobierno de Emiratos Árabes Unidos, entonces, en contra del Acuerdo forma parte de la política de alineación de los países del CCG con Arabia Saudita.

La defensa del JCPOA por el Gobierno iraní

El Líder Supremo de Irán, el Ayatolá Ali Jamenei, reaccionó ante las constantes declaraciones del Presidente Trump en contra del JCPOA. El Ayatolá Jamenei afirmó que cualquier “paso en falso” del Gobierno de Estados Unidos podría hacer reaccionar a Irán. “La nación iraní está de pie, firme, y cualquier movimiento en falso por parte del régimen estadounidense respecto al Acuerdo Nuclear se enfrentará a la reacción de la República Islámica”, dijo el líder iraní el pasado 17 de septiembre. Además agregó, “los estadounidenses deben saber que el pueblo iraní se mantiene firme en sus posiciones honorables, y sobre cuestiones importantes relacionadas con los intereses nacionales, no habrá ninguna retirada por parte de la República Islámica”.¹⁶

Es necesario mencionar la participación del Presidente iraní, Hassan Rouhani, durante el Debate de Alto Nivel de la Asamblea General de la ONU el pasado 21 de septiembre, donde se refirió a las declaraciones de su homólogo estadounidense sobre el Acuerdo Nuclear de 2015 y acerca del propio Gobierno de la República Islámica iraní. El Presidente Rouhani recordó que el pacto no era una victoria de uno o dos países sino el resultado de dos años de negociaciones multilaterales amparadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, insistió en que Irán, a diferencia de Israel, jamás ha buscado tener una bomba atómica: “No buscamos la disuasión a través del arma nuclear y no nos preocupa renunciar a una opción que jamás buscamos”. “La República Islámica de Irán no será el primer país en violar el acuerdo, pero responderá de forma decidida a una violación del pacto por cualquier parte”, declaró Rouhani respondiendo a la pretensión del Presidente Trump de denunciar el pacto nuclear. Para finalizar, el mandatario calificó como “una retórica odiosa e ignorante” las declaraciones de Trump durante su participación en la Asamblea General de la ONU. “Es una lástima que un Acuerdo así sea destruido por un recién llegado a la política internacional. Al violar acuerdos internacionales, Estados Unidos socava su propia credibilidad. Washington tendrá que explicar a su pueblo por qué no contribuye a la paz y la estabilidad”, concluyó el Presidente iraní.¹⁷

¹⁵ Bruce Riedel, “What the Iran deal has meant for Saudi Arabia and regional tensions”, *Brookings Institution*, 13 de julio de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2016/07/13/what-the-iran-deal-has-meant-for-saudi-arabia-and-regional-tensions/>

¹⁶ *Arabia Watch*, “Líder supremo de Irán advierte a Estados Unidos contra ‘pasos en falso’ sobre el acuerdo nuclear”, 18 de septiembre de 2017. Consultado el 26 de septiembre de 2017 en: <http://arabia.watch/es/sept2014/geopolitica/6722/L%C3%ADder-supremo-de-Ir%C3%A1n-advierte-a-Estados-Unidos-contra-%E2%80%98pasos-en-falso%E2%80%99-sobre-el-acuerdo-nuclear.htm>

¹⁷ Jan Martínez Ahrens, “Irán alerta de que responderá “de forma decidida” a una ruptura del pacto nuclear”, *El País*, 21 de septiembre de 2017. Consultado el 27 de septiembre de 2017 en:

Cabe recordar que el Presidente Rouhani recién ha iniciado su segunda administración¹⁸ al frente de Irán. El Acuerdo Nuclear fue uno de los principales logros de su primer período presidencial, sin embargo, aún no ha logrado consolidar todos los beneficios económicos que se esperaban, principalmente a través de la inversión extranjera, con la transferencia de tecnología y por ende la creación de puestos de trabajo. A pesar de que durante la campaña presidencial el principal candidato opositor, Seyed Ebrahim Raisi Sadati, criticó los que, en su opinión, eran escasos resultados económicos de la administración de Rouhani, nunca reprochó la firma del Acuerdo Nuclear, lo que demuestra que existe un apoyo general de la clase política iraní al pacto. Por ahora, el reto durante el segundo mandato de Rouhani será traducir el cumplimiento cabal del Acuerdo en resultados económicos favorables para Irán, principalmente con el respaldo de la Unión Europea, China y Rusia.¹⁹

Es importante señalar el apoyo popular iraní con el que cuenta la implementación del Acuerdo Nuclear. El Presidente Rouhani obtuvo el 57% de los votos durante la votación presidencial del pasado mayo, donde consiguió la victoria para su segundo periodo al frente de Irán, un alto porcentaje considerando que inicialmente eran seis los candidatos. Este apoyo se vio reflejado en el aumento del porcentaje de aprobación del JCPOA durante el proceso electoral. Un estudio realizado en el marco de la contienda presidencial encontró que dos de cada tres iraníes aprueban el Acuerdo Nuclear, mientras que sólo un tercio se opone. El estudio dividió a la población entre las personas que votaron por Rouhani y las que lo hicieron a favor del candidato opositor Raisi. En el primer grupo, ocho de cada diez personas aprueban el Acuerdo; y en el segundo, cuatro de cada diez están a favor. Estos datos arrojan que gran parte de la población que favoreció con su voto a Rouhani lo hizo, en parte, por su apoyo al JCPOA. Con todo, el mismo estudio descubrió que la mayoría de los iraníes no confían en que Estados Unidos cumplirá con lo acordado en el pacto. Por otra parte, consideran que en gran parte los países europeos no han invertido o comerciado con Irán debido principalmente al temor de las represalias por parte del Gobierno estadounidense.²⁰

Sin embargo, en el marco de las tensiones que han provocado las declaraciones del Presidente Trump sobre su posible salida del JCPOA, el Gobierno iraní decidió probar con éxito un nuevo misil balístico con un alcance de 2,000 kilómetros de distancia, y además anunció que continuará desarrollando su arsenal a pesar de la presión estadounidense para que se detenga. Dicha medida forma parte de un plan de disuasión y provocación, principalmente contra Estados Unidos, y cabe aclarar que ésta no viola en estricto sentido el Acuerdo Nuclear. Como consecuencia, Estados Unidos impuso unilateralmente nuevas sanciones contra la República Islámica de Irán bajo el argumento de que sus pruebas militares violan la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la

https://elpais.com/internacional/2017/09/20/estados_unidos/1505927381_856551.html?id_externo_rsoc=TW_CM_INT&id_externo_rsoc=TW_CM_INTER

¹⁸ David Hernández López y Jacaranda Guillén Ayala, "Elecciones presidenciales en Irán: Entre la política de apertura y el conservadurismo islámico", Nota de Coyuntura, *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques*, Senado de la República, 12 de mayo de 2017. Consultado el 27 de septiembre de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/ME_120517_Iran.pdf

¹⁹ Luciano Zaccara, "Los desafíos del segundo mandato de Rohaní", *Real Instituto Elcano*, 20 de septiembre de 2017. Consultado el 27 de septiembre de 2017 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari73-2017-zaccara-desafios-segundo-mandato-rohani

²⁰ Nancy Gallagher, "The Ramifications of Rouhani's Re-election", Center for International & Security Studies at Maryland", julio de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: <http://www.cissm.umd.edu/publications/ramifications-rouhanis-re-election>

ONU que establece que el Gobierno iraní no puede emprender actividades relacionadas con el desarrollo de misiles capaces de transportar armas nucleares, aun cuando Irán ha afirmado en reiteradas ocasiones que no tiene tales planes. "Ustedes están viendo imágenes de la exitosa prueba del misil balístico Khorramshahr con un alcance de 2,000 kilómetros, el último misil de nuestro país", transmitió la televisora estatal, Tasnim, agregando que éste era el tercer misil de Irán con tal rango. El misil Khorramshahr fue exhibido por primera vez en un desfile militar el 22 de septiembre en conmemoración de la guerra contra Irak, donde el Presidente Hassan Rouhani afirmó que el país fortalecería sus capacidades militares como medida disuasoria.²¹

Frente a este ensayo militar, los países europeos firmantes del Acuerdo expresaron su preocupación. El Ministro británico de Asuntos Exteriores, Boris Johnson, publicó en su cuenta de Twitter: "Estoy extremadamente preocupado por los informes de la prueba de misiles de Irán, que es incompatible con la resolución 2231 de las Naciones Unidas. Hago un llamado a Irán para detener actos provocativos". Por su parte, el Gobierno francés dijo que también se encontraba preocupado por este acto y pidió al Secretario General de la ONU, António Guterres, que elabore un informe completo sobre el lanzamiento. "Francia pide que Irán cese toda actividad desestabilizadora en la región", se pudo leer en un comunicado del Portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, Agnes Romatet-Espagne. Por su parte, el Ministro de Defensa israelí, Avigdor Lieberman, calificó la prueba como una "provocación" y una "amenaza para todo el mundo libre".²²

El multilateralismo en el pacto nuclear

El Acuerdo Nuclear iraní es probablemente uno de los pocos instrumentos referentes a asuntos del Medio Oriente donde la política exterior estadounidense ha permitido que otros actores mundiales formen parte integral de la negociación. Bajo una perspectiva eminentemente realista, la negociación se basó en la premisa de que la preservación de la paz y la seguridad global radica en el compromiso de diversos actores mundiales o regionales, entre ellos Rusia, China y la Unión Europea.²³

Hasta el momento, es claro que el Acuerdo, desde distintos puntos de vista, ha resultado razonablemente beneficioso para todas las partes. Estados Unidos, en primer lugar, obtuvo garantías verificables de que el programa nuclear de Irán no estaría destinado a la construcción de armas nucleares durante la vigencia del instrumento. Por su parte, Irán logró el reconocimiento de su programa de enriquecimiento de uranio y su infraestructura de ciclo de combustible nuclear. Además, consiguió el compromiso de los países involucrados de considerar el levantamiento progresivo de las sanciones contra su economía, que hasta el momento no ha sido significativo.²⁴ Finalmente, la Unión Europea, Rusia y China evitaron otro conflicto cercano a sus fronteras y

²¹ Reuters, "Iran tests new missile after U.S. criticizes arms program", Reuters, 23 de septiembre de 2017. Consultado el 26 de septiembre de 2017 en: http://www.reuters.com/article/us-iran-military-missiles/iran-tests-new-missile-after-u-s-criticizes-arms-program-idUSKCN1BY07B?feedType=RSS&feedName=topNews&utm_source=twitter&utm_medium=Social

²² The Times of Israel, "Israel says Iran missile test a provocation to US and threat to whole free world", 23 de septiembre de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: <https://www.timesofisrael.com/israel-says-iran-missile-test-a-provocation-to-us-and-threat-to-whole-free-world/>

²³ Sina Toossi, "The Iran Nuclear Deal's Fate is a Litmus Test for Multipolarity", *Atlantic Council*, 19 de septiembre de 2017. Consultado el 25 de septiembre de 2017 en: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/iraninsight/the-iran-nuclear-deal-s-fate-is-a-litmus-test-for-multipolarity>

²⁴ *Idem*.

ganaron la oportunidad de cooperar activamente con el Gobierno iraní en materia económica y de seguridad regional, principalmente en la lucha contra el terrorismo en Medio Oriente.²⁵

El Gobierno de Estados Unidos, a través del Secretario de Estado, Rex Tillerson, ha iniciado un proceso de negociación con los Estados Parte del Acuerdo para manifestarse a favor de la renegociación del documento o la imposición de nuevas sanciones contra Irán. Aunque en general la retórica de los líderes europeos ha sido a favor de conservar el Acuerdo tal y como está, no se descarta la posibilidad de que algunos de ellos cedan ante la presión estadounidense y apoyen la renegociación o nuevas medidas contra el Gobierno iraní y su programa nuclear con fines pacíficos. No obstante, el Presidente de Rusia, Vladimir Putin, se ha mantenido firme con su apoyo al Acuerdo y al parecer no existe posibilidad que cambie de opinión. De hecho, ha mantenido una estrecha comunicación con Irán y recientemente se reunió en la ciudad de Sochi, Rusia, con el Canciller iraní, Javad Zarif, donde ambos reiteraron su posición de no renegociar el Acuerdo.²⁶

Otro de los principales países opositores al posible plan del Presidente Trump es Francia. El Gobierno francés, a través de su Ministro de Asuntos Exteriores, Jean-Yves Le Drian, declaró el pasado 6 de septiembre que la posición estadounidense “podría poner en peligro” el Acuerdo, que ha marcado un importante precedente en la diplomacia multilateral a favor de la no proliferación nuclear en el mundo. Asimismo, el Ministro Le Drian expresó que el Presidente francés, Emmanuel Macron le comunicó al Presidente Trump su voluntad de volver a negociar el Acuerdo sólo después de que la provisiones expiren en 2025. Por su parte, la Unión Europea, aunque pocas veces ha logrado unificar su posición respecto a temas de política exterior principalmente en Medio Oriente, parece que en esta ocasión articula una posición común a favor de continuar implementando el Acuerdo Nuclear como se encuentra hasta ahora. Los Estados miembros del bloque europeo tienen un interés común por no promover que las tensiones aumenten en la región y el Acuerdo Nuclear con Irán es una forma de mantener bajo control un foco de conflicto importante.²⁷

En general, entre las poblaciones de los diferentes miembros de la Unión Europea, el Presidente Trump y sus medidas gozan de poca aceptación, a diferencia del Acuerdo Nuclear con Irán que tiene apoyo popular. Si los líderes europeos deciden cooperar con Estados Unidos es posible que tengan que pagar un costo político interno, con pocos beneficios a corto y largo plazo. Sin embargo, es factible que en el discurso la Unión Europea pueda alinearse con la política estadounidense sólo en función de un probable aumento de sanciones contra Irán,

²⁵ El pasado 7 de junio, el autodenominado Estado Islámico perpetró un ataque terrorista en la capital de Irán, Teherán, que dejó como saldo 12 personas fallecidas, más de 40 heridos e importantes daños materiales, en el mausoleo del Líder de la Revolución Islámica, el ayatola Jomeini y en el Parlamento del país. El ataque se debió, en parte, a la participación de la Guardia Revolucionaria iraní en la lucha contra el grupo terrorista. Asimismo, cabe recordar que la población en Irán profesa mayoritariamente el islam chiita, por lo que el territorio iraní se encuentra gravemente amenazado por el grupo que profesa el islam sunita. Michael Axworthy, “The Tehran attack makes it clear: we’re on the same side as Iran against Isis”, *The Guardian*, 8 de junio de 2017. Consultado el 1 de octubre de 2017 en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jun/08/tehran-attack-isis-iran-west-shia-ally>

²⁶ Sina toossi, *op cit*.

²⁷ Mariam El Atouabi, “What the EU Gets Right About the Iran Nuclear Deal”, *Atlantic Council*, 20 de septiembre de 2017. Consultado el 25 de septiembre de 2017 en: http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/what-the-eu-gets-right-about-the-iran-nuclear-deal?utm_content=buffer8060d&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

específicamente a través de algunas empresas y entidades financieras, pero no así con su propuesta de revisar o eliminar el Acuerdo.²⁸

Sin embargo, tras las últimas sanciones que el Gobierno estadounidense impuso a Irán, el Presidente Rouhani advirtió que estaría dispuesto a abandonar el Acuerdo si continuaba la imposición de sanciones por parte de la administración Trump. Desde la perspectiva del mandatario iraní, Estados Unidos se ha mostrado como un socio poco confiable, porque continúa con la imposición de sanciones a pesar de que las inspecciones del IAEA han reportado el cumplimiento del Acuerdo por parte de Irán. En respuesta a las recientes sanciones, el Parlamento iraní aprobó un presupuesto especial para el programa de misiles del país y operaciones en el extranjero de la Guardia Revolucionaria.²⁹

Finalmente, hay que destacar el papel de China en la implementación del Acuerdo. Desde la administración de Barack Obama, el Gobierno chino ya se encontraba presionando para que Estados Unidos levantara las sanciones contra Irán, principalmente porque tiene intereses comerciales en el país. En este sentido, es poco el atractivo que ha generado para China la posible revisión o finalización del Acuerdo. En contrapartida, el Gobierno de Beijing no parece tener intenciones de cooperar con Estados Unidos sobre las sanciones contra Irán. China compra entre el 20 y el 30% del petróleo iraní, pero esta cantidad podría aumentar frente a la disposición de Irán de continuar cumpliendo con sus obligaciones contenidas en el pacto nuclear. Bajo el liderazgo chino y su política económica hacia ese país, otros actores importantes podrían verse influenciados a hacer negocios con Irán, contrariando la política de sanciones promovida por Estados Unidos, entre ellos Rusia. No obstante, entre la Unión Europea, China y Rusia, no lograrían compensar las sanciones económicas que unilateralmente podría imponer Estados Unidos, principalmente contra empresas iraníes.³⁰

Consideraciones finales

Actualmente existen diferentes frentes de conflicto para Estados Unidos y sus aliados en Medio Oriente, entre ellos Siria, Líbano, Yemen e Irak, e indudablemente la paralización del Acuerdo Nuclear con Irán le permitiría a este último reactivar el componente militar de su programa nuclear. Anteriormente, alrededor del año 2010, Irán contaba con 50 veces más material nuclear que el día de hoy, 17,000 centrifugadoras que producían material de este tipo cada mes, un reactor de agua pesada en construcción y no se le permitía al Organismo Internacional de Energía Atómica ingresar a territorio iraní para analizar la capacidad nuclear que el país tenía.³¹ En contraste, por el momento estos elementos que preocupaban en el pasado han desaparecido en mayor o menor grado, ya que desde el exterior se puede supervisar y eventualmente controlar la actividad nuclear de Irán. De hecho algunos militares israelíes y expertos en inteligencia han expresado su

²⁸ Richard Nephew y Ilan Goldeenberg, "The Iran Deal Is Keeping the Middle East From Going Nuclear. Why Does Trump Want to Blow It Up?", *Foreign Policy*, 1 de octubre de 2017. Consultado el 28 de septiembre de 2017 en: <http://foreignpolicy.com/2017/09/01/the-iran-deal-is-keeping-the-middle-east-from-going-nuclear-why-does-trump-want-to-blow-it-up/>

²⁹ Agence France-Presse, "Iran says it could quit nuclear deal if US keeps adding sanctions", *The Guardian*, 16 de agosto de 2017. Consultado el 28 de septiembre de 2017 en: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/16/iran-says-it-could-quit-nuclear-deal-if-us-keeps-adding-sanctions>

³⁰ Richard Nephew y Ilan Goldeenberg, *op cit.*

³¹ *Idem.*

preocupación por la interrupción del acuerdo, ya que este control desaparecería y el Gobierno iraní podría desarrollar su programa nuclear sin el control del exterior.³²

Asimismo, continuar imponiendo sanciones o mantener las actuales mientras el Gobierno de Irán cumple de manera cabal con lo que el Acuerdo establece marca un precedente de incumplimiento de los acuerdos que Estados Unidos establece con otros países, principalmente por causas políticas y no por verdaderos argumentos técnicos o de implementación de los textos. Asimismo, respecto al resto de miembros del acuerdo, el Gobierno de Estados Unidos no puede terminar con la vigencia del instrumento. En este sentido tampoco puede evitar que el intercambio comercial se intensifique entre Irán y la Unión Europea, Rusia o China, ya que el único peligro identificado por el Consejo de Seguridad de la ONU fue su programa nuclear, controlado actualmente por el Acuerdo firmado hace dos años.³³

Se puede concluir que pocos acuerdos internacionales son tan importantes para la seguridad nacional de Estados Unidos como lo es el firmado con Irán respecto a su actividad nuclear. Este permite tener bajo control el programa de energía atómica de la República Islámica de Irán por lo menos hasta 2025. Asimismo, logra establecer un mecanismo de inspección que asegura a la comunidad internacional el control efectivo de la actividad nuclear con fines pacíficos en territorio iraní. De modo tal que esto evita que, durante un periodo de tiempo considerable, se desarrolle algún tipo de tecnología bélica que ponga en riesgo la seguridad estadounidense. La disposición del Gobierno iraní para cumplir con el pacto no tiene precedentes, y la administración del Presidente Trump deberá en algún momento continuar cooperando con el Gobierno iraní y disminuir su retórica agresiva, principalmente porque existe un foco de tensión adicional con Corea del Norte, donde en efecto enfrenta a un Gobierno con poca intención de cooperar, y que sí cuenta con un arsenal nuclear operativo. Al dejar el pacto, Estados Unidos abrir un nuevo frente de confrontación y, en el mediano plazo, orillar a Irán a retomar sus actividades nucleares con fines militares.

Para algunos observadores, es claro que la variedad de actores involucrados en el Acuerdo Nuclear iraní no permitirán que el Presidente Donald Trump tome una decisión unilateral sobre el documento, principalmente si decide cancelarlo. Aunque existe la posibilidad de que el resto de los actores involucrados ceda ante la presión de Estados Unidos e inicie el proceso de revisión del documento aprobado con anterioridad, esto implicaría converger con una política exterior estadounidense agresiva, tras años previos donde la diplomacia había resultado en acuerdos benéficos para todas las partes, entre ellos el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, por poner un ejemplo. Asimismo, la confianza para establecer alianzas con Estados Unidos se vería menoscabada, en términos generales, por su poco interés para cumplir con sus compromisos bajo premisas de seguridad nacional y la sospecha de intereses puramente electorales. Con todo, no debe olvidarse que el Acuerdo Nuclear cuenta con un respaldo ligeramente mayoritario entre la opinión pública estadounidense.

³² Adam J. Szubin, "The debate over the Iran deal is utterly perplexing", *The Washington Post*, 21 de septiembre de 2017. Consultado el 26 de septiembre de 2017 en: https://www.washingtonpost.com/opinions/the-debate-over-the-iran-deal-is-utterly-perplexing/2017/09/21/0996985e-9e3c-11e7-8ea1-ed975285475e_story.html?tid=ss_tw&utm_term=.a63d52bc789d

³³ *Idem*.

Es evidente, por lo tanto, que si Estados Unidos se retira del Acuerdo Nuclear, esta acción sólo servirá para distancia al país del resto de la comunidad internacional. Principalmente porque ante un panorama donde Irán se encuentra cumpliendo con sus obligaciones con el Acuerdo, convencer al resto de los países de revisar o, en un caso extremo, eliminar el Acuerdo será una tarea complicada. Más aún, alejarse o quedarse fuera del pacto disminuirá notablemente la capacidad de negociación de Estados Unidos en la región. El Acuerdo Nuclear es uno de los documentos de seguridad más importantes para la estabilidad actual en Medio Oriente. Así lo visualizan Rusia, China y la Unión Europea, y todo indica que quieren mantener esta naturaleza.

Hay suficiente evidencia para argumentar que, en el caso hipotético de que Estados Unidos decidiera dejar el Acuerdo Nuclear, el resto de los miembros del pacto aún continuarían con su implementación, tal y como ha sucedido con otros acuerdos globales, como el Acuerdo de París sobre Cambio Climático o el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP). No obstante, si esto llegase a suceder, las sanciones económicas unilaterales por parte de Estados Unidos podrían aumentar por lo que, en el ámbito doméstico, habría pocos incentivos para que Irán continúe con el Acuerdo. Asimismo, de forma simbólica sería reforzada la idea de que con Estados Unidos no se puede negociar así como su imagen negativa entre la población iraní, beneficiando así cualquier medida agresiva en un futuro. Finalmente, tras un posible retiro de Estados Unidos, es posible que el Presidente Rouhani se vea presionado a responder con medidas agresivas y como consecuencia reactive su programa nuclear.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez
J. Enrique Sevilla Macip

Investigación y elaboración
David Hernández López

Octubre de 2017

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>