



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



EL FUTURO DEL ACUERDO NUCLEAR IRANÍ Y LAS IMPLICACIONES GLOBALES DE LA SALIDA DE ESTADOS UNIDOS: DEBATES Y PERSPECTIVAS

16 DE MAYO DE 2018

NOTA DE COYUNTURA



Imagen: AP.

El pasado 8 de mayo, el Presidente estadounidense, Donald Trump, anunció la salida de EEUU del Acuerdo Nuclear con Irán y la restauración de las sanciones en contra de este país, marcando un antes y un después en la lucha contra la proliferación de armas nucleares, lo que indudablemente tensó la región de Medio Oriente, generó posiciones encontradas entre sus aliados y adversarios y dio la sensación de propiciar un conflicto regional con Irán, donde un error de cálculo geopolítico pondría en riesgo la seguridad internacional. Por su parte, el Presidente de Irán, Hassan Rouhani, dijo que Irán permanecería cumpliendo con los términos del Acuerdo Nuclear. Por otro lado, los demás miembros del Acuerdo afirmaron su compromiso con su cumplimiento del Acuerdo.

The future of the Iran Nuclear Agreement and the global implications of the United States withdrawal: debates and perspectives

On May 8th, President Donald Trump announced the US withdrawal from the Iran Nuclear Agreement and the restoration of sanctions against this country, setting a before and an after in the fight against the proliferation of nuclear weapons, which undoubtedly tensed the Middle East region, generated conflicting positions among its allies and adversaries, and gave the feeling of promoting a regional conflict with Iran, where a geopolitical miscalculation could endanger international security. On his part, the President of Iran, Hassan Rouhani, declared that Iran would remain committed to the terms of the Nuclear Deal. Nonetheless, the other members of the Agreement reaffirmed their commitment to the Nuclear Deal.

Introducción

En congruencia con sus promesas de campaña, Donald Trump anunció el 8 de mayo de 2018 el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear iraní, lo que para la vasta mayoría de analistas internacionales revierte el legado de sus antecesores; pone en entredicho su credibilidad ante sus aliados dados sus planes con Corea del Norte; reafirma su postura aislacionista; polariza a la comunidad internacional e incide en el aumento de los precios del petróleo. En este sentido, el Presidente Trump decidió reimponer las sanciones económicas contra la República Islámica de Irán, que previamente había levantado en sintonía con lo acordado en el pacto nuclear. Aun cuando esta decisión ha planteado serias dudas respecto a la continuidad del Acuerdo, los países restantes, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania, han anunciado que mantendrán vigente el documento y seguirán cumpliendo con sus obligaciones, si bien algunos no ocultan su interés en aprovechar la coyuntura para revisarlo. Por su parte, Irán se ha mantenido en la misma postura, mantener vivo el Acuerdo Nuclear, aunque ha planteado distintos escenarios sin descartar su salida. En las próximas semanas las partes en el Acuerdo se reunirán constantemente para abordar el futuro del instrumento multilateral.

En este sentido, la presente Nota de Coyuntura abordará los principales escenarios e implicaciones de la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear. Para cumplir con dicho objetivo en un primer apartado se revisan los sucesos más relevantes de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán, a fin de entender la relación bilateral y explicar las implicaciones globales de la salida estadounidense del Acuerdo Nuclear iraní. En el siguiente apartado se hace el cuestionamiento sobre la funcionalidad del Acuerdo Nuclear. A modo de adelanto, conviene decir que el pacto firmado con Irán tiene el objetivo de reducir la tensión nuclear en la zona, mediante la disminución de capacidades iraníes para la producción de armas nucleares. Hasta el momento, esto había sucedido, en la opinión de expertos, de manera óptima. Sin embargo, la retórica del Presidente Trump, desde su campaña electoral, ha planteado la necesidad de renegociarlo dadas sus supuestas imperfecciones; acompañado de posturas como las del Primer Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, quien mostró supuestas pruebas del incumplimiento del Acuerdo por parte de Irán.

Posteriormente, se plantea de manera general el escenario político interno iraní y la tensión doméstica provocada por los someros resultados en materia económica, que se vieron reflejados en masivas manifestaciones populares. En el apartado siguiente se expone la posición de la administración Trump ante el citado Acuerdo, donde se identifican diferentes señales que apuntaban a la inminente renuncia de Estados Unidos. Ante esta realidad, se plantea el rol y posicionamiento de actores como Rusia, China, la Unión Europea, el Golfo Pérsico e Israel, algunos de ellos integrantes del Acuerdo, otros por cuestiones geopolíticas, a fin de establecer los posibles escenarios de cara a la salida estadounidense del Acuerdo Nuclear iraní.

La política exterior de Estados Unidos en Irán: un balance histórico

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Medio Oriente se ha convertido en una región estratégica para la política exterior de Estados Unidos. A partir de entonces, ha priorizado en su agenda la seguridad y estabilidad en dicha zona. Durante la administración de Richard Nixon (1969-1974), su asesor de política exterior, Henry Kissinger diseñó una relación sin precedentes con el Gobierno iraní, bajo la denominada Política de los Pilares Gemelos, donde el sha Mohammed Reza Pahlaví se convirtió en el guardián de los intereses estadounidenses en el Golfo Pérsico, a cambio de la compra de tecnología militar no nuclear a Estados Unidos. Esta empatía tiene como antecedente una operación encubierta británica y estadounidense en 1953 que eliminó al primer ministro Mohammad Mosaddegh¹ para devolver al sha el trono. El otro pilar era Arabia Saudita, a la fecha aliado estratégico de Estados Unidos en esa región.²

El presidente Jimmy Carter (1977-1981) heredó una relación única con el país persa. No obstante, al interior de Irán se volcaban movimientos gestados desde el extranjero por el ayatolá Ruhollah Jomeini que condujeron al derrocamiento del sha Pahlaví en 1979, bajo la llamada Revolución Islámica. Este fue el primer contacto de Estados Unidos con el Islam radical. El 4 de noviembre del mismo año, un grupo de estudiantes seguidores del líder religioso, tomaron la Embajada estadounidense en Teherán donde secuestraron a 60 estadounidenses, de los cuales 52 permanecieron cautivos por 444 días. Ante esta situación, el presidente Carter impuso sanciones a Irán, entre ellas la cancelación de importaciones petroleras, la congelación de bienes financieros y la expulsión de iraníes radicados en Estados Unidos. Pero ni estas medidas ni la operación “garra de águila” en 1980 lograron el rescate de los cautivos, lo que redundó en el triunfo de Ronald Reagan para la presidencia en 1981. Así, la administración Carter heredó la construcción de una capacidad regional bajo una Fuerza de Tarea Conjunta de Despliegue Rápido y el inicio de las negociaciones con los países vecinos de Irán.³

La política exterior de Ronald Reagan (1981-1989) hacia Irán pasó por cuatro etapas: indiferencia, hostilidad, cooperación y confrontación limitada. Ello a raíz de tres acontecimientos: la guerra Irán-Irak de 1980-1988, la invasión israelí de 1982 a Líbano y el secuestro de rehenes estadounidenses en Beirut. De estos episodios destacan: la participación de Irán en el surgimiento de Hezbolá⁴ que en 1982 comenzó a secuestrar a estadounidenses y a otros occidentales para obligar a Estados Unidos a culminar su participación política y militar en Líbano;⁵ y un escándalo a mediados de los ochenta que involucró la venta secreta de armas a Irán a cambio de la liberación de los rehenes estadounidenses en manos de los aliados de Irán en Líbano, lo cual casi destruye políticamente la presidencia de Reagan.⁶

¹ Fue elegido democráticamente, durante su mandato (1951-1953) nacionalizó el petróleo.

² Sick Gary, “The Carter Administration”, en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en: <http://iranprimer.usip.org/>

³ *Idem*.

⁴ Un movimiento islamista libanés de resistencia chiíta, fundado en 1982 para combatir la ocupación israelí. A los ojos de Occidente se ha convertido en un enemigo más potente que los palestinos.

⁵ Entre 1982 y 1991, al menos 96 rehenes de 21 naciones fueron secuestrados, entre ellos el jefe de la *Central Intelligence Agency* (CIA), William Buckley, quien fue asesinado en 1984.

⁶ Kemp Geoffrey, “The Reagan Administration”, en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en: <http://iranprimer.usip.org/>

Los efectos de la guerra Irán-Irak repercutieron en las rutas marítimas del Golfo Pérsico. En 1987 Reagan lanzó la operación Earnest Will para proteger de ataques iraníes a los barcos kuwaitíes que transportaban petróleo. Para 1988, el apoyo estadounidense a Irak contra Irán contribuyó en el fin de la guerra y en la derrota de la República Islámica, lo que resultó contraproducente, ya que Irán se debilitó, pero Irak se fortaleció más de lo previsto, lo cual se manifestó en la invasión de Saddam Hussein a Kuwait en 1990. El legado de Reagan se reflejó en el colapso de la Unión Soviética en 1991, lo que significó la apertura diplomática y económica a un nuevo bloque de países musulmanes ex repúblicas soviéticas y el finiquito de una posible ocupación soviética en Irán.⁷

Por su parte, la política exterior del presidente George W. H. Bush (1989-1993) hacia Irán se caracterizó por tres factores: la invasión de Kuwait por Irak en 1990, los rehenes estadounidenses retenidos por aliados iraníes en Líbano y una nueva ronda de negociaciones de paz en el conflicto árabe-israelí. La prioridad estratégica estadounidense fue liberar a Kuwait y minar el dominio de Saddam Hussein en la región más rica en petróleo. En 1989 el presidente Bush emitió la Directiva 26 de Seguridad Nacional donde subrayaba la opinión de que Irán, y no Irak, representaba una amenaza para los intereses estadounidenses en la región. Ello redundó en una política consistente con la heredada por Reagan, es decir, la construcción de una relación política y comercial con Irak, a fin de contrarrestar el poder iraní.⁸

Con el fin de la Guerra del Golfo Pérsico se evidenciaron dos aspectos de los intereses encontrados de Estados Unidos e Irán: el país persa alentó un levantamiento chiita al sur de Irak y desde entonces ha buscado exportar su revolución en la región, a la vista de Occidente, inclusive y por momentos mediante la vía armada⁹, lo cual representa una amenaza para la estabilidad regional. Uno de los objetivos estadounidenses en Medio Oriente fue entablar relaciones entre israelíes, palestinos y los vecinos árabes y ello se materializó con la Conferencia de Paz de Madrid en 1991, lo que significó un logro de la política exterior estadounidense, mientras que para Irán, una amenaza a sus intereses en la zona. La relación entre Estados Unidos y la República Islámica de Irán se caracterizó por el escaso contacto. El apoyo velado de Irán a grupos armados obstaculizó los esfuerzos de paz y el aseguramiento del lugar de Israel en la región.¹⁰ Estos aspectos le fueron transmitidos al gobierno de Clinton.

En consecuencia, la política exterior de William Clinton (1993-2001) hacia Teherán se caracterizó por una "contención dual"¹¹ en el Golfo, a fin de limitar las amenazas planteadas por Irak e Irán a los intereses de Estados Unidos y de sus aliados. En esta estrategia, Irán estaba contenido por un elemento de disuasión militar basado en los países del Golfo Pérsico, las sanciones económicas para desalentar la inversión extranjera y la diplomacia para socavar su apoyo al terrorismo y la búsqueda de capacidad nuclear. Asimismo, destaca la Iniciativa de Defensa de Contraproliferación en respuesta a las nuevas amenazas de la posguerra fría, entre ellas la proliferación de armas de destrucción masiva, considerando un número pequeño de dispositivos nucleares en manos de los

⁷ *Idem.*

⁸ Haass Richard, "The George H. W. Bush Administration", en Wright Robin (ed), *The Iran Primer. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en: <http://iranprimer.usip.org/>

⁹ A finales de los ochenta, Teherán ayudó a la Yihad Islámica Palestina y a Hamás, que estaban desafiando tanto a Israel como a la Organización de Liberación de Palestina (OLP), lo que añadía una nueva dimensión al conflicto.

¹⁰ Haass Richard, "The George H. W. Bush Administration", *op. cit.*

¹¹ La contención se basaba en la premisa de que tanto Irak como Irán eran potencias hostiles y que el equilibrio de poder en el Golfo era inestable.

entonces considerados por Washington como “Estados rufianes”¹² entre ellos Irán, Corea del Norte e Irak.¹³

La sorpresiva victoria de Mohammad Khatami en las elecciones presidenciales de 1997, brindó la oportunidad del restablecimiento de las relaciones bilaterales, lo que se tradujo en intercambios deportivos, reducción de las sanciones a las importaciones de diversos productos iraníes y la aspiración de establecer relaciones diplomáticas directas, pese a la vigencia de tensiones por los lazos de Irán con Hezbolá y la búsqueda de tecnología nuclear.¹⁴

La administración de George W. Bush (2001-2009) colisionó con el régimen iraní tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 donde la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación nuclear se volvió prioritaria, dado el alcance del ataque de Al Qaeda en Estados Unidos, lo que aumentó la preocupación de la posible fusión de ambos fenómenos, convirtiéndose en “terrorismo nuclear”. Pese a ello, estadounidenses e iraníes trabajaron conjuntamente en los Acuerdos de Bonn (5 de diciembre de 2001) para establecer el primer gobierno post-talibán en Afganistán. El equipo iraní fue toral para convencer a la oposición afgana en apoyar al candidato presidencial Hamid Karzai, respaldado por la Unión Americana.¹⁵

No obstante, en su discurso del Estado de la Unión en enero de 2002, Bush llamó a Irak, Irán y a Corea del Norte “El eje del mal” porque representaban un posible vínculo entre terroristas y armas de destrucción masiva. Ello cobró relevancia cuando un grupo exiliado reveló que Irán había construido en secreto una instalación en Natanz capaz de enriquecer uranio, así como reactores nucleares. Tras dichas revelaciones, el Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) presionó a Irán en 2002 y 2003 para suspender toda actividad de enriquecimiento de uranio. Paralelamente, Reino Unido, Francia y Alemania (UE-3) buscaron un diálogo político con dicho país, del que derivó una declaración, codificada en el Acuerdo de París del 14 de noviembre de 2004, donde Irán cooperaría con la IAEA para suspender voluntariamente sus actividades de enriquecimiento de uranio. Por separado, acordó la implementación del Protocolo Adicional del IAEA, donde otorgó a este organismo el acceso a sus instalaciones nucleares. Sin embargo, con la llegada a la presidencia en 2005 de Mahmoud Ahmadinejad, quien acusó de traidores a los diplomáticos iraníes que negociaron el Acuerdo de París y reinició las actividades nucleares en su país, terminó este acercamiento.¹⁶

En mayo de 2006, la entonces Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, anunció que Estados Unidos se uniría a las conversaciones de la UE-3 con Irán una vez que suspendiera sus actividades de enriquecimiento de uranio. También, se sumaron China y Rusia. Este conjunto de países se conocería como el P5 + 1.¹⁷ Pero el régimen iraní hizo caso omiso. Ante tal resistencia, Bush y sus

¹² Los países considerados *rufianes*, de acuerdo con los intereses de Estados Unidos, eran aquellos que tuvieran o no armas de destrucción masiva, o bien, tuvieran un régimen o una relación ríspida con EEUU. Este concepto se manejó por primera vez bajo la administración Clinton, no obstante dadas sus implicaciones diplomáticas, se dejó de usar. El presidente George W. Bush lo vuelve a utilizar, agregando el calificativo de *terroristas*.

¹³ Riedel Bruce, “The Clinton Administration”, en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en: <http://iranprimer.usip.org/>

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Hadley Stephen, “The George W. Bush Administration”, en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en <http://iranprimer.usip.org/>

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Integra a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (EEUU, Gran Bretaña, Francia, Rusia, China) más Alemania.

aliados europeos lograron el respaldo internacional que redundó en cuatro resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU (1737, 1747, 1803 y 1835) que sancionaron entidades y personas relacionadas con misiles y armas nucleares iraníes, congelaron activos y requirieron vigilancia internacional respecto a la venta de armas a Irán. Por separado, Estados Unidos sancionó al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (CGRI) y a los bancos iraníes, lo cual significó un ataque contra el pilar de la seguridad del régimen. La administración Bush mejoró la presencia militar estadounidense en Medio Oriente y alentó una mayor cooperación entre los aliados árabes.¹⁸

En su momento, el gobierno de Barack Obama (2009-2017) declaró el rompimiento de la espiral de relaciones rípidas con Irán. Desde entonces, todo lo relacionado con ese país giraría en torno a resolver la cuestión nuclear. La República Islámica tomó una posición similar en 2013 con la elección de Hassan Rouhani como presidente, quien fue acosado por batallas políticas internas al cambiar los patrones del pasado. Al mismo tiempo, Obama enfrentó la presión del Congreso para tomar medidas más duras contra Irán, dada la retórica provocativa de Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013). Empero, el presidente Obama dio cabida a la llamada política de doble vía que mantenía el compromiso como una posibilidad y, a su vez, impulsaba nuevas sanciones. Turquía y Brasil, dos potencias medias en ascenso con escaños en el Consejo de Seguridad, intentaron revivir la iniciativa diplomática. Mientras tanto, las Naciones Unidas avanzaban en la votación sobre sanciones contra Irán.¹⁹

Esta nueva diplomacia, aparentemente libre de los complejos del pasado, dio sus frutos: intercambios entre cancilleres, una llamada telefónica entre presidentes y el Acuerdo Nuclear iraní con el P5 +1 concluido el 14 de julio de 2015 con el propósito de limitar el programa nuclear de Teherán a cambio de reducir las sanciones internacionales. Este sería el legado de política exterior de la administración Obama. Sin embargo, el líder iraní insistía en que ambos países aún eran enemigos. En Washington, algunos actores políticos también coincidían con este último argumento, especialmente los republicanos que criticaron el apoyo iraní al presidente sirio Bashar al Assad, las conexiones con grupos terroristas y la retórica antiisraelí. A pesar de estas disidencias, es innegable que desde 2013 la dinámica entre los dos países cambió sustancialmente.²⁰

¹⁸ Hadley Stephen, "The George W. Bush Administration", *op. cit.*

¹⁹ Limbert John, "The Obama Administration", en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en <http://iranprimer.usip.org/>

²⁰ *Idem.*

¿El Acuerdo Nuclear iraní funciona?

Irán forma parte del Tratado de No Proliferación Nuclear y como un Estado parte está comprometido a cumplir con distintas disposiciones que limitan su adquisición de materiales útiles para la producción de armas nucleares. En 2005, el IAEA reportó que estas disposiciones no habían sido cumplidas por parte de Irán. En consecuencia, por la preocupación que implicaba que ese país estuviese desarrollando armamento nuclear, Estados Unidos y sus principales aliados europeos impusieron sanciones económicas contra Irán. Entre las más importantes, se implantaron límites a las exportaciones de petróleo iraní, un importante sector de la economía de ese país ya que es el cuarto lugar en reservas de petróleo a nivel mundial, y se congelaron cuentas privadas y públicas que afectaron profundamente la economía iraní.

A cambio de levantar estas sanciones, que afectaban no sólo a los principales mecanismos de financiación del país sino también a la movilidad y posibilidad de hacer negocios internacionales de sus ciudadanos y empresas, se negoció y firmó el 14 de julio de 2015 el Plan Integral de Acción Conjunta (JCPOA, por sus siglas en inglés). El pacto se suscribió con el P5+1 (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania, con representantes de la Unión Europea). El objetivo principal fue reducir la tensión nuclear en la zona mediante el control del programa nuclear de Irán. En consecuencia, las sanciones impuestas contra ese país fueron eventualmente retiradas y el país logró, nuevamente, participar en el mercado de venta de petróleo y reabrirse a la inversión extranjera.

El Acuerdo establece que Irán debe mantener sus posesiones de uranio por debajo de 202.8 kilos y la prohibición de producir uranio enriquecido. Además, debe parar la construcción de su reactor de agua pesada en la ciudad de Arak. Este es el material con el que el Gobierno iraní ha tenido mayores problemas dado que en dos ocasiones ha sobrepasado la cantidad permitida de agua pesada, componente utilizado para alimentar generadores nucleares. Para mantener estable la cantidad de este material, Irán ha vendido en distintas ocasiones sus excedentes a Estados Unidos, Rusia y algunos países europeos. En Medio Oriente incluso ha exportado ese componente hacia Omán. Entre otros importantes compromisos pactados por Irán, se encuentra el de mantener el plutonio por debajo del límite avalado de 130 toneladas y eliminar dos tercios de las centrifugas con las que contaba previo a la firma del Acuerdo Nuclear.

Pero sin duda, el compromiso más importante, y vital para el funcionamiento del Acuerdo, es que Irán permite la inspección internacional para avalar que está cumpliendo con lo pactado. En distintas ocasiones la IAEA ha emitido distintos reportes que han apuntado que Irán ha cumplido cabalmente con los compromisos adquiridos en el Acuerdo. Salvo sus pocos e intrascendentes episodios donde ha superado sus niveles de posesión de agua pesada, antes mencionados. En este sentido, parece ser que el argumento del Presidente Trump sobre la falta de compromiso de Irán para cumplir con lo acordado carece de suficientes fundamentos, al menos a la luz de estas consideraciones. En múltiples ocasiones la vigilancia internacional ha determinado que Irán ha cumplido con sus obligaciones. Durante la más reciente declaración del Director General de la IAEA, Yukiya Amano, se confirmó que los compromisos sobre su reducción de energía nuclear están siendo

implementados por las autoridades iraníes. “Irán está sujeto al régimen de verificación nuclear más robusto del mundo en virtud del JCPOA”, declaró el Director Amano.²¹

Otra de las principales preocupaciones y argumentos del Presidente Trump, además de afirmar la falta de compromiso de Irán con lo estipulado, para finalmente decidir retirar a Estados Unidos del Acuerdo Nuclear fue que el documento no abarca, ni controla, el programa de misiles balísticos iraní. El desarrollo de este tipo de mecanismos de seguridad nacional, entre otros de tipo militar, no se encuentran regulados en el pacto final porque no representan una violación a ningún principio de derecho internacional; a diferencia de la producción de armas nucleares que se desea detener con el JCPOA. Es posible que el desarrollo de misiles balísticos responde a una genuina y legítima necesidad de crear mecanismos militares de defensa nacional, aunque no cabe duda que la preocupación por su utilización podría estar fundada por realidades objetivas como su involucramiento en la guerra civil siria.

Además, la República Islámica de Irán no ha desarrollado armamento capaz de alcanzar territorio estadounidense. En una revisión general sobre la capacidad militar iraní, que no se encuentra controlada por el Acuerdo Nuclear, se observa que el misil en operación con mayor capacidad de alcance es de 1,300 kilómetros. Una distancia sumamente limitada comparada con la capacidad y desarrollo actual de armamento con el que cuentan otros países. En los últimos años, Irán ha incrementado el presupuesto en su programa de misiles balísticos, principalmente con el objetivo de mejorar sus capacidades de precisión y letalidad.²²

Por el momento, los misiles iraníes sólo lograrían concretar un ataque contra gran parte del territorio saudita o turco, pero sería sumamente complicado alcanzar la India o Asia Central. Actualmente, se encuentran en desarrollo algunos misiles que podrían conseguir llegar a la zona conocida como el “Cuerno de África”, Egipto e incluso parte de Libia; al norte podría incluso lograr con éxito un ataque en territorio ruso, y en gran parte de Europa del Este. Sin embargo, este material militar aún se encuentra en desarrollo. Por lo que un hipotético ataque con el objetivo de alcanzar a Estados Unidos se encuentra muy lejos de suceder. Es por ello claro que la preocupación del Gobierno estadounidense por el programa de misiles balísticos iraní, en consecuencia, no responde a un inminente riesgo a la seguridad nacional de ese país.²³

Podría afirmarse que en cambio, las preocupaciones de Estados Unidos por el desarrollo de misiles balísticos por parte de Irán tienen que ver con el nerviosismo de sus aliados en Medio Oriente, principalmente de Arabia Saudita e Irán, en relación con un hipotético pero posible enfrentamiento directo entre estos países con la República Islámica de Irán. El marco actual de tensión en esa región ha propiciado una mayor participación iraní en conflictos como Siria y Yemen. En el primer caso Irán ha apoyado, junto con Rusia, al Gobierno del Presidente Bashar al-Asad. Conviene recordar que los Altos del Golán, en territorio sirio se encuentran ocupados por Israel desde la guerra de los Seis Días en 1967 y la Guerra de Yom Kipur en 1973. Esta realidad se ha convertido en una de las principales demandas y reivindicaciones territoriales de Siria. En este sentido, Irán decidió atacar el pasado 9 de mayo instalaciones militares israelíes en los Altos del Golán, luego de que el

²¹ Anadolu Agency, “Iran is implementing nuclear-related commitments: IAEA”, 9 de mayo de 2018. Consultado el 15 de mayo de 2018 en: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/iran-is-implementing-nuclear-related-commitments-iaea/1140303>

²² *Missile Threat - CSIS missile defense project*, “Missiles of Iran”, s.f. Consultado el 11 de mayo de 2018 en: <https://missilethreat.csis.org/country/iran/>

²³ *Idem.*

Presidente Trump anunciase la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear. En respuesta, Israel bombardeó y supuestamente destruyó o dañó gran parte de las bases militares iraníes en Siria. Ésta sería la primera vez que los dos países se enfrentan directamente, lo que ha aumentado las posibilidades de hostilidades a mayor escala.²⁴

Por otro lado, el nerviosismo de Arabia Saudita, otro importante aliado de Estados Unidos en Medio Oriente, sobre el desarrollo de armamento militar iraní se debe principalmente al apoyo que éste ha proporcionado a grupos rebeldes en el conflicto en Yemen,²⁵ principalmente a los hutíes. El propio Gobierno saudita ha confirmado que se ha encontrado evidencia de que los misiles lanzados desde territorio yemení hacia Arabia Saudita, y que han logrado alcanzar la capital del país, han sido proporcionados a los hutíes por Irán. Tanto en Siria, como en Yemen las preocupaciones de dos importantes aliados de Estados Unidos sobre el programa de misiles balísticos de Irán pudiesen haber sido un factor relevante para la decisión del Presidente Trump.

Aunque Irán no cuenta con la tecnología suficiente para alcanzar territorio estadounidense, como Corea del Norte por citar un caso, su armamento sí podría llegar a Israel y Arabia Saudita. Estos dos países son, sin lugar a duda, los principales aliados de Estados Unidos en Medio Oriente, ya que con ambos tiene profundos lazos políticos, económicos y militares. Cabe recordar la controvertida decisión del mandatario estadounidense de reconocer a Jerusalén como capital de Israel, resolución que ha favorecido la posición israelí sobre el conflicto con Palestina; o la reciente visita a Estados Unidos del Príncipe Heredero de Arabia Saudita, Salman bin Abdulaziz Al Saud, quien durante una reunión con el Presidente Trump dejó ver los intensos intercambios militares entre ambos países.

Cabe recordar que el propio Primer Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, ha criticado en distintas ocasiones las supuestas deficiencias que el Acuerdo contiene. Asimismo, ha afirmado que los compromisos pactados no han sido cumplidos por Irán. Durante una conferencia de prensa el mes pasado, mostró supuestas fotografías y pruebas que desde su perspectiva comprobaban que Irán continúa desarrollando armas nucleares a pesar de que el Acuerdo no se lo permite. Estos documentos fueron compartidos con autoridades estadounidenses, lo que es posible haya influenciado la decisión final del Presidente Trump. No obstante, estas supuestas pruebas no coinciden con los reportes de la IAEA antes presentados.²⁶

Hasta el momento, y salvo algunas voces críticas o escépticas como la de Israel, el Acuerdo Nuclear iraní había funcionado. Irán se encontraba cumpliendo con sus obligaciones legales, aun cuando las promesas de inversión, principalmente europeas no se han logrado concretar del todo. Todo indica que es probable que la decisión de salir del Acuerdo esté impulsada por discusiones políticas, más que por fallos en el documento y su cumplimiento. Entre ellas las preocupaciones de seguridad de

²⁴ Loveday Morris, "Iranian forces fire rockets at Israeli military in first direct attack ever, Israel's army says", *The New York Times*, 9 de mayo de 2018. Consultado el 9 de mayo de 2018 en: https://www.washingtonpost.com/world/iranian-forces-fire-rockets-at-israeli-military-in-first-direct-attack-ever-israeli-army-says/2018/05/09/62e3a526-52f7-11e8-a6d4-ca1d035642ce_story.html?noredirect=on&utm_term=.bba74262fd64

²⁵ Para más información sobre la actualidad de la guerra en Yemen véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Nota de Coyuntura, "Contexto y desarrollo actual de la guerra civil y la crisis humanitaria en Yemen: El papel de los actores domésticos y las potencias regionales", México, *Senado de la República*, 8 de febrero de 2018. Disponible en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_CrisisYemen_080218.pdf

²⁶ Julian Borger "Netanyahu's theatrics help push Trump towards Iran deal withdrawal", *The Guardian*, 1 de mayo de 2018. Consultado el 15 de mayo de 2018 en: <https://www.theguardian.com/world/2018/may/01/iran-nuclear-deal-documents-questions-benjamin-netanyahu>

Israel y Arabia Saudita, importantes aliados de Estados Unidos en la región. Sin embargo, es claro decir que el pacto puede ser perfectible, especialmente en lo que se refiere a su fecha de conclusión.

Política interna: la desilusión generalizada sobre el Acuerdo Nuclear

Uno de los principales triunfos de la primera administración del Presidente iraní, Hassan Rouhani, fue sin duda la firma del Acuerdo Nuclear. Entre las promesas y argumentos más importantes para que las fuerzas políticas al interior del país mostraran su apoyo al documento se encontraban los beneficios económicos que se estimaba su aplicación traerían al país. Principalmente porque se levantarían las sanciones económicas en su contra y se abriría la inversión en el país, entre otros elementos. Se esperaba, por ejemplo, que con la aplicación del Acuerdo la inversión extranjera creciera y en consecuencia el aumento en el empleo se hiciera visible, pero esto no sucedió necesariamente así o al menos no tan rápido como se esperaba.

De hecho, una de las constantes críticas contra la administración del Presidente Rouhani son que aunque ha logrado crear un mecanismo jurídico a favor de Irán, no ha traducido esos supuestos beneficios económicos para la población en general. Durante la campaña para la reelección del mandatario iraní en mayo del 2017 sus opositores, liderados en ese momento por el clérigo Seyed Ebrahim Raisi Sadati, en ningún momento cuestionaron la firma del Acuerdo Nuclear, pero sí discutieron sobre la capacidad del Presidente Rouhani para exigir a los países firmantes que cumplieran con sus obligaciones así como sobre su habilidad para traducir el acuerdo en reformas económicas sustanciales.²⁷

Finalmente, el Presidente Rouhani triunfó en la reelección con un amplio apoyo popular, al obtener el 57% de votos a favor. Su contendiente más cercano, el conservador Raisi quedó en segundo lugar con el 38.8% de los sufragios. Sin embargo, desde entonces comenzaban a cuestionarse las medidas del actual mandatario iraní, principalmente por su plan de apertura al mundo mediante el Acuerdo Nuclear. Este descontento promovido por el sector más conservador se vio traducido en el apoyo a Raisi en la votación presidencial.

Finalmente, a principios de este año las molestias generalizadas de la población por la aparente falta de resultados de la administración de Rouhani, entre otras cosas, se tradujo en intensas manifestaciones. Cabe decir que en general las manifestaciones no fueron del todo homogéneas. Por un lado, los conservadores fijaron sus demandas sobre los problemas económicos del país, por ejemplo, la subida en los precios o el desabastecimiento. Por el otro lado, la población reformista dirigió la protesta en contra de las autoridades religiosas, principalmente por el alto presupuesto que se les asigna para la manutención y administración del aparato religioso. En todo caso, las protestas

²⁷ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Monitor Electoral, "Elecciones presidenciales en Irán: Entre la política de apertura y el conservadurismo islámico". México, *Senado de la República*, 12 de mayo de 2017. Disponible en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Nota_Informativa.pdf

en el país son un reflejo de un malestar generalizado por la falta de respuestas en el sentido económico, y tal vez a favor de una reforma en el sistema político del país.²⁸

Sin duda dicho fenómeno social ha sido uno de los episodios más complejos que ha tenido que enfrentar el Presidente Rouhani. La frustración social se ha incrementado por la desilusión de las altas expectativas de progreso económico que supuestamente el Acuerdo Nuclear traería. Desde la perspectiva de la macroeconomía la actual administración del país ha logrado mantener niveles razonables en el crecimiento del PIB, de alrededor del 5%. Por otro lado, la inflación se encuentra en torno al 10%, distante del 30% registrado antes de la firma del Acuerdo Nuclear. No obstante, estos beneficios no se han permeado hasta el momento en la economía familiar. El desempleo se registró en una tasa del 12% el año pasado, pero para el sector más joven de la población la cifra alcanza el 30%. Un número alarmante si se considera que las personas menores de 24 años componen el 40% de la población total del país.²⁹

El Gobierno iraní ha intentado que los beneficios de la apertura económica favorezcan a toda la población, sin embargo, se han enfrentado a diversos problemas sistémicos. En primer lugar, la clase política reformista no ha logrado recortar recursos económicos a las elites religiosas. Por otro lado, las sanciones económicas que se suponen deberían liberarse con el Acuerdo Nuclear son levantadas de manera progresiva, por lo que el proceso aún no finalizaba antes de la decisión del Presidente Trump de salirse del pacto y reinstaurar las sanciones. Aún estaban vigentes sanciones estadounidenses por el supuesto apoyo a grupos terroristas y por el programa de misiles balísticos, por lo que socios europeos no lograron concretar inversiones importantes en Irán, tal y como se había prometido.³⁰

Éste es un tema interesante, ya que el Presidente Trump ha amenazado con sancionar también a las empresas europeas que inviertan en Irán. El Asesor de Seguridad Interna, John Bolton afirmó que era posible que se aplicaran algún tipo de sanciones contra inversores provenientes de Europa que hicieran cualquier tipo de negocio con Irán, pero que todo dependía de la conducta de sus gobiernos. “Creo que los europeos verán que en último término va en su interés estar junto a nosotros”, dijo Bolton. Desde la perspectiva estadounidense se espera que empresas europeas dejen de hacer negocios con Irán, por la posible afectación a sus intereses económicos y por una cuestión política, de alineación a la decisión estadounidense.³¹ Conviene recordar la Ley Helms-Burton, destinada a regular el embargo estadounidense contra Cuba. En esta disposición legal se establece la posibilidad de que cualquier compañía no estadounidense que haga negocios con Cuba podría ser sujeta a sanciones económicas y legales. Una disposición similar a esta Ley podría constituirse en el caso iraní para evitar que empresas europeas realicen negocios en ese país.

Este escenario no beneficia a la administración del Presidente Rouhani que necesita elevar los ingresos de la población iraní y convencer a la oposición política que continuar con el Acuerdo

²⁸ Felix Arteaga, “¿Qué hacer con Irán?”, *Real Instituto Elcano*, 27 de febrero de 2018. Consultado el 11 de mayo de 2018 en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari26-2018-arteaga-que-hacer-iran

²⁹ *Ídem*.

³⁰ *Ídem*.

³¹ *La Vanguardia*, “EE.UU. podría sancionar a las empresas europeas que trabajen con Irán”, 13 de mayo de 2018. Consultado el 14 de mayo de 2018 en: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180513/443560860467/eeuu-sancione-empresas-europeas-iran.html>

Nuclear es la mejor opción. Aunque se señaló que en general la clase política no ha cuestionado la viabilidad del pacto, es cierto que la oposición es cada vez mayor. Por ejemplo, luego del anuncio del Presidente Trump un grupo de Parlamentarios iraníes quemaron la bandera de Estados Unidos en el recinto legislativo. De esta manera mostraron su descontento a la decisión. Aunque es común este tipo de actos, se trata de la primera vez que se realizan dentro del propio Parlamento.³²

La presión sobre el Presidente Rouhani es muy amplia. Una oposición conservadora importante desea capitalizar el descontento social por la falta de resultados económicos principalmente en vista de la próxima elección presidencial que se llevaría a cabo en 2021. Aunado a lo anterior, es claro que el descontento popular traducido en las manifestaciones de principios de año, en cualquier momento podrían suscitarse nuevamente. Mantener el Acuerdo Nuclear es una prioridad de la administración de Rouhani como parte de su legado, sin embargo, si no se logran concretar pactos con el resto de las partes en el Acuerdo, la incertidumbre volverá al escenario político interno e internacional de Irán.

La posición de la administración Trump ante el Acuerdo Nuclear iraní

En 2016 el colegio electoral estadounidense eligió a Donald Trump (2017 a la fecha) como Presidente, cuyas promesas de campaña y acciones presidenciales han despreciado el multilateralismo y el sistema internacional, al retirarse del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de París sobre cambio climático, renegociar o denunciar acuerdos comerciales en el extranjero, reemplazar "el libre comercio" por "el comercio justo", replantear las relaciones con sus aliados, etc., con el propósito de "hacer grande a Estados Unidos otra vez". Por ende, ha revertido las acciones de Obama, cuya política exterior se basaba en reglas ampliamente aceptadas y en una lógica de ampliación del liderazgo estadounidense, a diferencia de Trump cuya visión de las relaciones internacionales es competitiva, de suma cero, lo cual lo hace frecuentemente pasar por alto la complejidad de la geopolítica mundial.

En diciembre de 2017 fue publicada la Estrategia de Seguridad Nacional que plantea cuatro pilares: protección de Estados Unidos; promoción de la prosperidad estadounidense, donde coloca a la economía como una preocupación de seguridad; preservación de la paz mediante la fuerza, lo que implica mayor inversión militar; y avance de la influencia estadounidense donde buscará nuevos aliados y socios comerciales. Respecto a Medio Oriente, reitera que alberga a grupos terroristas como el Estado Islámico (ISIS) y Al Qaeda; considera a Irán como un factor desestabilizador que pretende exportar la violencia y exculpar a Israel de los problemas regionales, por lo que "evitará un Irán nuclear mediante la búsqueda de un acuerdo de paz viable para árabes e israelíes". Empero, con el reconocimiento de Jerusalén como la capital israelí contradice tal aspiración, dada la ola de protestas generadas en la región y en países de mayoría musulmana como Indonesia y Malasia. Esta estrategia hiende las de Bush (hijo) y Obama que promovían la democracia, el libre mercado, los derechos humanos y el liderazgo con el ejemplo en casa.³³ La visión de Trump apuesta por lo

³² *Time*, "Iranian Lawmakers Burn Paper U.S. Flag in Parliament After Trump Pulls Out of Nuclear Deal", 9 de mayo de 2018. Consultado el 11 de mayo de 2018 en: <http://time.com/5270706/iran-lawmakers-burn-paper-us-flag-parliament/>

³³ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017. Consultado el 20 de abril de 2018 en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Benedicto, Miguel Ángel, "Trump y su

bilateral, basado en la reciprocidad para evitar prácticas desleales como si fueran empresas y no Estados, y las amenazas principales sin menoscabo de otras menores son “los regímenes deshonestos” como Irán y Corea del Norte.

La relación con Irán se ha caracterizado por la imposición de sanciones económicas en respuesta a la prueba de un misil de medio alcance llamado *Jorramshahr*,³⁴ por abusos de derechos humanos y por considerarlo un país indigno de su confianza. Por su parte, Rouhani ha mencionado el reforzamiento de sus programas armamentísticos, en un claro desafío a Estados Unidos ante su inminente salida del JCPOA (anunciada desde su campaña), lo cual para Teherán no es “negociable” ya que no aceptaría ninguna restricción más allá del acuerdo; Rouhani también ha sostenido que el retiro estadounidense significará “un fracaso” y una ignominia internacional.³⁵

La oposición de Trump al Acuerdo iraní radica en la incertidumbre sobre su expiración en una década; la falta de atención al programa de misiles balísticos; la autorización continua para enriquecimiento limitado; y un régimen de inspección según él incapaz de acceder a los sitios donde llevó a cabo actividades nucleares-militares clandestinas en el pasado. Aunque las disposiciones del JCPOA se limitan al programa nuclear, en Estados Unidos y en la comunidad internacional se esperaba que moderara el comportamiento iraní. Ante esto, se discute que más bien, ha proliferado tecnología, actividades desestabilizadoras en Siria y Yemen y provocaciones a Israel. En contrapartida, Teherán argumenta, no sin razones, que sus acciones regionales y el programa de misiles balísticos no están restringidos en el acuerdo.³⁶

El JCPOA ha generado posiciones encontradas y cambios al interior de Estados Unidos. El entonces Secretario de Estado, Rex Tillerson, no coincidía con el Presidente ni con el Departamento de Defensa encabezado por James Mattis, lo que incidió en su reemplazo por Michael Pompeo³⁷ ex director de la CIA, quien como congresista en 2015 fue ferviente crítico del Acuerdo iraní. Otro reemplazo es el del asesor de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, el general Herbert Raymond McMaster por el ultraconservador John Bolton,³⁸ quien considera al JCPOA un “error estratégico” y pide se aplique en Corea del Norte el “modelo de desnuclearización” como el de Libia, donde

Estrategia de Seguridad Nacional: una ‘contradictio in terminis’”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 26 de enero de 2018, pp 1-10. Consultado el 8 de mayo de 2018 en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE009-2018_Trump_y_ESN_Miguel_Angel_Benedicto.pdf

³⁴ Medios iraníes informaron este lanzamiento durante un desfile militar en Teherán en septiembre de 2017, en respuesta al discurso de Trump en la Asamblea General de la ONU donde criticó el programa de misiles de Irán, el acuerdo nuclear y a potencias mundiales. El misil tiene un alcance de 2.000 kilómetros y se llevó a cabo considerando que el JCPOA no contempla estas pruebas. La mayor reacción provino de EEUU. Redacción, “Irán asegura que probó con éxito un nuevo misil balístico”, *BBC Mundo*, 23 de septiembre de 2017. Consultado el 15 de mayo de 2018 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41371679>. *Agencia EFE*, “Irán prueba con éxito su nuevo misil balístico de alcance medio”, 23 de septiembre de 2017. Consultado el 15 de mayo de 2018 en: <https://www.efe.com/efe/america/mundo/iran-prueba-con-exito-su-nuevo-misil-balistico-de-alcance-medio/2000012-3387912>

³⁵ Equipo Multimedia Emol, “Cronología: Cómo se forjó el camino para el acuerdo nuclear con Irán que EE.UU. abandonó”, *EMOL*, 8 de mayo de 2018. Consultado el 9 de mayo de 2018 en: <http://www.emol.com/noticias/Internacional/2018/05/08/905409/Cronologia-Como-se-forjo-el-camino-para-el-acuerdo-nuclear-con-Iran-que-podria-abandonar-EEUU.html>

³⁶ Baffa Richard, “Iran: The Nuclear Agreement Will Survive, at Least for Now”, *RAND*, 4 de abril de 2018. Consultado el 7 de mayo de 2018 en: <https://www.rand.org/blog/2018/04/iran-the-nuclear-agreement-will-survive-at-least-for.html>

³⁷ Pompeo es un ultraconservador del *Tea Party*, leal a Trump, en 2016 fue un ferviente crítico Hillary Clinton. *Clarín*, “Quién es Mike Pompeo, el nuevo Secretario de Estado norteamericano”, 13 de marzo de 2018. Consultado el 8 de mayo de 2018 en: https://www.clarin.com/mundo/mike-pompeo-nuevo-secretario-norteamericano_0_SkIghDHKG.html

³⁸ John Bolton ha sido Embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, asesor de los republicanos Ronald Reagan, George H. W. Bush y George W. Bush; es considerado de línea dura, anti multilateralismo y promotor de la invasión a Irak en 2003. Redacción, “Donald Trump reemplaza a su asesor de Seguridad Nacional, el general McMaster, por John Bolton, un “halcón” de la era Bush”, *BBC Mundo*, 23 de marzo de 2018. Consultado el 6 de mayo de 2018 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43509563>

Washington custodie el desarme. No obstante, es poco probable que el líder norcoreano Kim Jong-un acepte una medida de esta índole, a cambio de beneficios económicos, garantías de seguridad u otro incentivo estadounidense, pese a los avances diplomáticos con Corea del Sur y Estados Unidos, manifiestos en la próxima reunión del 12 de junio del presente, la cual podría ser anulada tal como ya se hizo con la de Corea del Sur, dados los recientes ejercicios militares surcoreanos y estadounidense, considerados por Corea del Norte como una provocación intencionada.³⁹

Por su parte, el Congreso pese a los debates en torno al Acuerdo iraní, finalmente cedió la decisión sobre este a Trump, quien optó por retirarse, lo que derivó en duras críticas de los congresistas estadounidenses por no haber elementos tangibles para tal decisión, toda vez que conforme a la versión de los inspectores de la IAEA e inclusive de los europeos, Irán ha cumplido con el JCPOA.⁴⁰

Todos estos procesos culminaron con la salida de Estados Unidos del JCPOA el 8 de mayo de 2018. Decisión por demás esperada, considerando el TPP y el Acuerdo de París ¿Cuáles han sido los efectos? Entre ellos, una acalorada discusión en el Congreso; los precios del petróleo incrementaron 75 dólares por barril por primera vez en cuatro años; un conflicto en ciernes entre Irán e Israel en Siria y Palestina; la pérdida de credibilidad por parte de sus aliados y de la comunidad internacional, por ende, su aislamiento. Ante esta postura, los especialistas del *Brookings Institution* consideran que los europeos empiezan a descubrir la doctrina “trumpista” de la “papa caliente”, la cual abre frentes de batalla diplomáticos, a menudo en situaciones previamente estables o congeladas, creando periodos de incertidumbre y volatilidad en el sistema internacional, por ende, los aliados o enemigos deben ofrecer soluciones o elegir la confrontación.⁴¹ Paradójicamente esto es hasta cierto punto congruente con sus propuestas de campaña al mencionar que “era tiempo de repartir la carga (costos) con los demás”.

³⁹ Kahl Colin and Narang Vipin, “Trump thinks his North Korea strategy will work on Iran. He’s wrong on both”, *The Washington Post*, May 4, 2018. Consultado el 5 de mayo de 2018 en: https://www.washingtonpost.com/outlook/trump-thinks-his-north-korea-strategy-will-work-on-iran-hes-wrong-on-both/2018/05/04/9a430328-4e28-11e8-84a0-458a1aa9ac0a_story.html?noredirect=on&utm_term=.c68361b4bcfc.

Redacción, “Corea del Norte cancela abruptamente conversaciones de alto nivel con Corea del Sur y amenaza con suspender la cumbre con Trump”, BBC Mundo, 15 de mayo de 2018. Consultado el 15 de mayo de 2018 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44131072>

⁴⁰ Faus Joan, “El Congreso ignora la petición de Trump y deja en sus manos el acuerdo nuclear iraní”, *El País*, 13 de diciembre de 2017. Consultado el 7 de mayo de 2018 en: https://elpais.com/internacional/2017/12/13/estados_unidos/1513200793_709419.html

⁴¹ Maloney Suzanne, Sachs Natan, Riedel Bruce, Byman Daniel et al., “Around the Halls: Brookings experts discuss the implications of President Trump’s Iran nuclear deal announcement”, *Brookings Institution*, May 8, 2018. Consultado el 9 de mayo de 2018 en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/05/08/around-the-halls-brookings-experts-discuss-the-implications-of-president-trumps-iran-nuclear-deal-announcement/>

Actores estratégicos y su posicionamiento ante el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear iraní

Rusia

Pese a tensiones históricas, tras el colapso soviético se limaron asperezas con Teherán incrementándose la cooperación entre ambos países. Asimismo, destaca que la industria petrolera rusa busca invertir en proyectos iraníes de petróleo y gas. No obstante, los rusos limitan la “amistad” ruso-iraní para evitar dañar la relación con Israel para que éste no venda armas a Ucrania o Georgia. Ahora bien, ante la renovación de hostilidades iraní-estadounidense por el retiro de Trump del JCPOA, por un lado, Rusia condenó tal acto por los esfuerzos que conllevaron concretar el acuerdo; y por el otro conminó a mayores intercambios económicos con Teherán (venta de acero, infraestructura de transporte, bienes manufactureros) al quedar sin la competencia estadounidense. Otro efecto positivo es el alza de los precios del petróleo, uno de los pilares de la economía rusa.⁴²

China

Irán cuenta con la cuarta mayor reserva de petróleo del mundo y por tanto se vuelve una pieza clave en la estrategia regional de seguridad energética china. Desde 2013, Pekín ha impulsado la expansión de sus rutas comerciales a través del *Belt and Road*, iniciativa que busca construir infraestructura en Asia Central donde Irán significa el acceso a oleoductos en el Mar Caspio, por lo que le interesa un Teherán seguro. China no quiere que Irán adquiera armas nucleares, ya que podría disminuir su propia capacidad nuclear. De ahí que busque una solución pacífica a la crisis nuclear, considerando que 52 por ciento de sus importaciones de petróleo provienen de Medio Oriente, donde un posible ataque militar israelí o estadounidense contra Irán, significaría hendir su corredor energético. Como parte del P5+1, el gobierno chino lamentó la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear iraní y subrayó que salvaguardará el cumplimiento del JCPOA, adoptará una postura imparcial y mantendrá un diálogo con las partes.⁴³ La decisión de Trump posiciona a China como un intermediario fiable, además fortalece sus lazos con Medio Oriente.

Unión Europea

La Estrategia Global europea identifica el Acuerdo Nuclear con Irán como ejemplo de su capacidad mediadora y la lucha contra la proliferación nuclear. Teherán para la UE no solo representa intercambios económicos y energéticos, sino la posibilidad de resolver las crisis en Medio Oriente y cooperar para frenar la amenaza del Estado Islámico. Emmanuel Macron (Francia), Boris Johnson (Reino Unido) y Angela Merkel (Alemania) visitaron Washington recientemente para persuadir a Trump de no abandonar el pacto, ya que la crisis iraní es intrínseca a la situación siria, por tanto,

⁴² Katz Mark, “Iran & the Region: Russia”, en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en: <http://iranprimer.usip.org/>. AFP, “Rusia puede beneficiarse de la salida de EEUU del acuerdo nuclear con Irán”, *El Nuevo Herald*, 11 de mayo de 2018. Consultado el 11 de mayo de 2018 en: <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/article210929809.html>

⁴³ Park John and Glenn Cameron, “Iran & the Region: China”, en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en <http://iranprimer.usip.org/>. Bensch Fabrizio, “China se pronuncia tras la decisión de EE.UU. de poner fin al acuerdo nuclear con Irán”, *Russia Today*, 9 de mayo de 2018. Consultado el 9 de mayo de 2018 en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/270910-china-conentiar-decision-eeuu-fin-acuerdo-nuclear-iran>

Occidente no debería ceder ante una posible alianza entre Rusia, Turquía e Irán. Para Merkel, la seguridad de Europa no puede estar a expensas de Estados Unidos cuando los conflictos mundiales se ubican "a las puertas del viejo continente", por lo que es imperante mantener el JCPOA vigente e inclusive reformarlo de ser necesario.⁴⁴

Golfo Pérsico

Los países que integran el Golfo Pérsico poseen alrededor de dos tercios de las reservas probadas de petróleo del mundo donde Arabia Saudita es el mayor productor de crudo. Después de la Segunda Guerra Mundial, la geopolítica de la región estuvo dominada durante cinco décadas por un equilibrio de poder triangular entre Irán, Arabia Saudita e Irak, el cual se debilitó tras la Guerra del Golfo y culminó en 2015, donde fue reemplazado por la competencia saudí-iraní, especialmente en Siria, Líbano, Yemen, Irak y Bahrein. Tal competencia está marcada por el sectarismo y la rivalidad árabe-persa. Irán y Omán sirven como "policías del Estrecho de Hormuz", donde aproximadamente atraviesan dos quintos del petróleo comercializado mundialmente. Para Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos e Israel, el JCPOA significa una política exterior iraní expansiva y su apoyo con transferencia tecnológica, armamento y entrenamiento a Hezbollah y los hutíes en Yemen. La decisión de Trump de salir del acuerdo iraní complicará más la situación regional porque divide a los signatarios del acuerdo, lo que podría derivar en un Teherán más desafiante. Indudablemente, Irán es el vecino incómodo, por tanto, para los países del Golfo es total contenerlo.⁴⁵

Israel

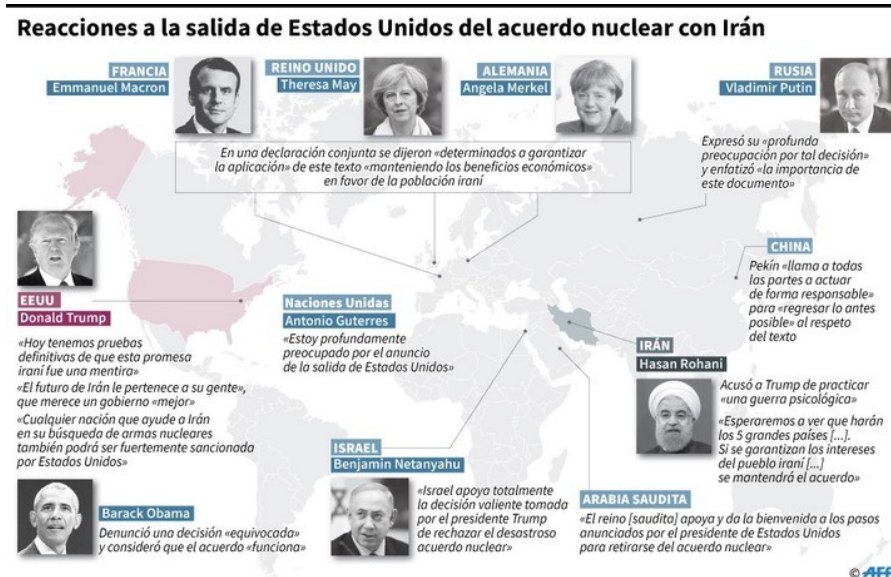
Desde 1948, la ideología y rivalidades regionales han moldeado la relación iraní-israelí caracterizada por la retórica de Irán que hace hincapié en la desaparición de Israel, y éste busca reducir la amenaza a su existencia. Para el Primer Ministro israelí, Benjamin Netanyahu, el JCPOA no evita que Irán se arme, sino todo lo contrario. El 30 de abril de 2018 reveló documentos que supuestamente demuestran que Irán tiene un programa armamentístico nuclear "secreto". Por tanto, la salida de Estados Unidos del Acuerdo iraní fue positiva para Israel, lo que se tradujo en los ataques israelíes contra objetivos iraníes en Siria y en la tentativa de un conflicto demoledor. La pregunta es si Estados Unidos e Israel actúan en sintonía mediante la presión económica del primero, y la militar del segundo. Se espera que solo sean escaramuzas y no una estrategia secreta.⁴⁶ En la Figura 1 se esquematizan las reacciones por la salida de Estados Unidos del JCPOA.

⁴⁴Posch Walter, "Iran & the Region: European Union", en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado en <http://iranprimer.usip.org/>. EFE, Europa ya no puede confiar en EU.-Merkel, *Reforma*, 10 de mayo de 2018. Consultado el 10 de mayo de 2018 en: <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1391307&pc=102&idorigen=1>

⁴⁵ Molavi Afshin, "Iran & the Region: the Gulf States", en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Peace, 2015. Consultado el 9 de mayo de 2018 en: <http://iranprimer.usip.org/>. Morillas Pol, Soler Eduard, Martínez Irene, Woertz Eckart et al., "¿Cuáles son las implicaciones de la retirada de Estados Unidos del Pacto Nuclear con Irán?", CIDOB, mayo de 2018. Consultado el 9 de mayo de 2018 en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/seguridad_y_politica_mundial/cuales_son_las_implicaciones_de_la_retirada_de_estados_unidos_del_pacto_nuclear_con_iran

⁴⁶ Simon Steven, "Iran & the Region: Israel", en Wright Robin (ed), *The Iran Premier. Power, Politics and U.S. Policy*, United States Institute of Pace, 2015. Consultado en <http://iranprimer.usip.org/>. Wintour Patrick, "Trump's rejection of Iran nuclear deal may be Israel's dream moment", *The Guardian*, 10 de mayo de 2018. Consultado en la misma fecha en: <https://www.theguardian.com/world/2018/may/10/trump-iran-nuclear-deal-israel-syria>

Figura 1. Reacciones internacionales por la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear con Irán



Escenarios ante la salida de Estados Unidos del acuerdo nuclear iraní

Las relaciones entre Estados Unidos e Irán seguirán siendo complicadas por cuestiones como el presunto apoyo iraní a grupos terroristas, la hostilidad iraní-israelí y la supuesta ayuda estadounidense a los disidentes iraníes, más el historial iraní de violación de derechos humanos.

Si la administración Trump piensa que las lecciones en Corea del Norte funcionarán con Irán, todo parece indicar que se equivoca, ya que pese al tema nuclear son casos muy distintos. Una "estrategia de tensión" generará una espiral de presión, amenazas y quizás un conflicto armado, nada descabellado teniendo en cuenta las bases militares y las alianzas en el Golfo Pérsico que cercan a Irán. Actores clave para Estados Unidos son Arabia Saudita e Israel, los cuales han aumentado su gasto militar vertiginosamente para contener el expansionismo iraní en la región. Ahora bien, la ausencia de violaciones iraníes del Acuerdo Nuclear, avalada por los inspectores del IAEA que dicho sea de paso defienden el JCPOA, por un lado, limitarían cualquier presión económica estadounidense, dada la falta de credibilidad que se ha ganado a pulso. Por otro lado, esta coyuntura evoca el unilateralismo estadounidense y la situación previa a la intervención en Irak en 2003, más aún con Bolton como asesor de Seguridad Nacional, uno de los artífices de dicha intervención, la cual pese a la desaprobación de la comunidad internacional, justo porque los inspectores de la ONU no encontraron indicios de armas de destrucción masiva en Bagdad, no fue suficiente para evitar la guerra en contra del "terrorismo internacional", tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense.

En el caso de la Unión Europea es probable que brinde incentivos financieros para continuar los negocios con Irán pese a presiones estadounidenses, ya que el Acuerdo es relevante para la seguridad europea. Por su parte, Rusia, parte del JCPOA, se ha visto beneficiada por el aumento de los precios del petróleo, para consolidar sus aspiraciones diplomáticas en la región, y por los desencuentros en las relaciones transatlánticas, lo que le brinda oportunidades estratégicas. China continuará firme con sus propósitos geoestratégicos respecto a Irán, se mantendrá imparcial con miras a afianzar su papel de mediador confiable.

Consideraciones finales

El Acuerdo Nuclear iraní es sin duda el documento multilateral más importante en Medio Oriente de los últimos años. Es un logro sin precedentes que ha marcado una importante tendencia a favor de la no proliferación de armas nucleares en esa región, e incluso en el mundo. El Presidente Donald Trump ha decidido acabar desde su posición con un importante logro de la política exterior estadounidense y específicamente de la administración del presidente Barack Obama. Junto con la decisión de reconocer a Jerusalén como la capital de Israel, ambas han marcado un punto de inflexión en la política de Medio Oriente.

Luego del anuncio del Presidente Trump pasarán 60 días hasta que finalmente se haga efectiva la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear. Este período permitirá que el resto de países que tienen la intención de permanecer en el pacto y continuar cumpliendo con sus obligaciones establezcan garantías de continuidad. La Unión Europea ha propuesto 90 días para que todos los actores puedan entablar negociaciones para que el Acuerdo se mantenga vigente. Ese período fue señalado por el Presidente Trump antes de que se apliquen sanciones en contra de empresas europeas que mantengan relaciones económicas con Irán. Ante esto, Francia ha afirmado que creará un mecanismo para proteger sus inversiones. Por otro lado, Alemania considera que esto es sumamente complicado, ya que las inversiones alemanas en Irán no podrían ser protegidas totalmente. El principal negocio entre los países europeos e Irán es la venta de petróleo dado que Irán se ha convertido en un abastecedor importante de este producto a la Unión Europea. Por ello considera necesario mantener vigente el Acuerdo Nuclear y continuar con el intercambio comercial, a pesar de la oposición estadounidense.

Sin embargo, la intervención de Irán tanto en el conflicto en Siria, como en Yemen, será un tema de suma relevancia. El Presidente francés, Emmanuel Macron, propuso que el Acuerdo incluya nuevos elementos que abarquen las políticas expansionistas de Irán, su programa de misiles balísticos, y la finalización del pacto en 2025. Sin embargo, es poco probable que Irán acceda a negociar elementos tan importantes para su país. En primer lugar, el papel que ha desempeñado en Siria y Yemen es de vital importancia para su política exterior. Una mayor presencia regional ha sido el elemento clave de los últimos años en su actuación en la zona. Por otro lado, su programa de misiles balísticos responde a necesidades de seguridad nacional. En un escenario hostil con países como Israel y Arabia Saudita es casi imposible que Irán acceda a controlar o disminuir su programa de defensa. Incluso, autoridades iraníes han dicho que están dispuestos a aumentar sus reservas de materiales como el uranio si el Acuerdo fracasa. Para los países del Golfo Pérsico es imperante contener al vecino incómodo por los medios que sean necesarios, dado su liderazgo regional y sus vínculos con Hezbolá y los hutíes en Yemen.

De todo este conglomerado, no queda claro cuál es “el mejor arreglo” que busca el Presidente Trump, considerando que apuesta por lo bilateral. Es necesario determinar hacia el futuro si acaso Irán cederá en su posición, o si de fondo lo que intenta su Gobierno tras los cambios de Secretario del Departamento de Estado y de su Asesor de Seguridad Nacional, aunado a las reacciones israelíes en Siria, apuntan a una política de cambio de régimen en Irán como la adoptada en 1953 o en Afganistán, Irak, Libia, Siria (en proceso), entre otros.

Por otro lado, es necesario que los beneficios económicos del Acuerdo Nuclear se vean reflejados en la economía local en Irán. Entre otros elementos, la presión sobre el Presidente Rouhani es muy amplia y una oposición conservadora importante desea capitalizar el descontento social por la falta de resultados económicos principalmente de cara a la próxima elección presidencial que se llevaría a cabo en 2021. Lo anterior, desde luego, aunado al descontento popular traducido en las manifestaciones de principios de año, que en cualquier momento podrían suscitarse nuevamente. Mantener el Acuerdo Nuclear es una prioridad de la administración Rouhani como parte de su legado, sin embargo, si no se logran concretar pactos con las demás partes en el Acuerdo, es posible que el mandatario pueda cambiar su opinión. Ante esto, los países europeos, a cambio de continuar con el instrumento, tendrán que comprometerse a seguir cumpliendo con sus disposiciones, para que así Irán consiga más beneficios económicos.

El tema iraní se ha mantenido vigente en la agenda de la política exterior estadounidense desde el fin de la Segunda Guerra Mundial donde según el contexto han cambiado los matices, las estrategias e inclusive los apelativos. Hoy protagoniza la salida de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto que representaba un avance en la contención de la proliferación nuclear. Lo impredecible seguirá siendo determinar cómo la administración Trump resolverá la crisis desatada. Los europeos han demostrado su compromiso con el Acuerdo porque Irán representa lazos comerciales y un actor clave para la seguridad europea, por lo que mantendrán el diálogo con miras a convencer a Estados Unidos de volver. Por su parte, aunque Rusia y China lamentan la salida estadounidense, es indudable que entre menos presencia tenga Estados Unidos más cabida tendrán para la concreción de sus intereses geoestratégicos.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración
Patricia Baranda Carmona
David Hernández López

Mayo de 2018

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/>

Referencia para citar este documento:

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Nota de Coyuntura: "El futuro del Acuerdo Nuclear iraní y las implicaciones globales de la salida de Estados Unidos: debates y perspectivas", México, *Senado de la República*, 16 de mayo de 2018.