



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de grado

“Las implicancias del Plan de Acción Integral Conjunto en las relaciones entre la República Islámica de Irán e Israel (Agosto 2002- Noviembre 2022)”

Alumno: Eric Quinteros

Legajo: Q-0128/7

Director: Dr. Rubén Paredes Rodríguez

Rosario, 2023

AGRADECIMIENTOS

Con mucho esfuerzo y dedicación se llega al final de una de las mejores etapas que puede vivir un estudiante. El paso por la universidad no solo otorga la posibilidad de ampliar tus conocimientos sobre determinados temas, te prepara para la vida, para enfrentar problemas, para sobrevivir. La universidad te regala amigos y familia, te da personas en las que realmente uno puede confiar y trabajar. A todas esas personas que colaboraron, ya sea con poco o mucho, para que este viaje sea lo más placentero posible, van mis agradecimientos:

A mi mamá Rosana, por ser mi columna, quien confió en mí en primer término, quien me desafió a estudiar y aprender todos los días más. La que estuvo en buenas y malas, cuando las cosas resultaron y cuando no. Por enseñarme resiliencia y escucharme atentamente cuando le hablaba de "cosas internacionales".

A mi papá Ernesto, mi ejemplo, que me acompañó a mi primer día a la facu. Hoy en el cielo, se que va a estar contento de verme terminar la carrera.

A toda mi familia, que durante todos estos años me dio fuerzas a la distancia.

A Cris, Rocío, y toda la familia Di Tommaso, quienes se transformaron en mi segunda casa.

A mi amigo, hermano y compañero de carrera, Nahuel. Desde rendir la primera materia juntos a terminar la carrera casi al mismo tiempo, con un millón de anécdotas de por medio que vamos a recordar siempre. Gracias a Adriel, Fede, Alan, Felix y la innumerable lista de amigos que siempre me apoyaron.

A Cami, muchas de las ideas de este trabajo vienen de charlas y de los momentos que compartimos escribiendo para el IREMAI-GEMO.

A Rubén Paredes Rodríguez, excelente persona y mejor profesional, quien en cada clase, encuentro o charla te lleva a querer saber más sobre Medio Oriente.

Pero por sobre todas las cosas, gracias a Dios. Él es dador de toda gracia y sabiduría (Santiago 1:5).

RESUMEN

El presente trabajo busca analizar las implicancias que tuvo el denominado Plan de Acción Conjunto en las relaciones entre Irán e Israel. Se toma como punto de partida el descubrimiento de dos plantas nucleares en Irán las cuales se encontraban por fuera de la inspección del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y que llevan a que la *"cuestión nuclear de Irán"* se transformara una problemática internacional. Luego años de negociaciones entre Irán y las potencias del P5+1 se llegó a la concreción de un Acuerdo Nuclear llamado *Joint Comprehensive Plan of Action* que tuvo como principal crítico a Israel, quien percibió en el JCPOA un asunto que podría poner en riesgo su seguridad y supervivencia en la región. Israel tomó una serie de medidas a posterior de la concreción de este para resguardar su seguridad. Como consecuencia de esto, se recrudeció el vínculo irano-iraní, que sin llegar a un enfrentamiento militar declarado, produce que se libere una *"guerra entre sombras"* entre ambos países.

Palabras claves: República Islámica de Irán - Israel - Seguridad - Proliferación nuclear

ÍNDICE

Introducción	1
Marco conceptual	7
Marco metodológico	14
CAPÍTULO I	17
A. El programa nuclear iraní como problemática internacional	17
1. Breve recorrido histórico	17
2. Objetivos del programa	20
2.a Las instalaciones declaradas	22
2.b El “tiempo de ruptura”	23
3. Rol del programa nuclear en la política exterior iraní	27
4. Los actores regionales frente al Irán nuclear	30
5. Occidente frente a un (des)equilibrio de poder regional en Medio Oriente	34
B. Las negociaciones con la República Islámica	36
1. Actores involucrados y contexto internacional	36
2. El impacto de las sanciones internacionales en la economía iraní	41
3. La presión israelí frente al proceso de negociaciones	45
4. La política interna iraní y las negociaciones nucleares	47
5. Obama-Rouhani: nuevo comienzo	50
C. La llegada del Acuerdo Nuclear: entre el beneficio y la condena	54
1. El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)	54
1. a Medidas genéricas	54
1. b Medidas de carácter técnico	55
1. c Medidas de vigilancia y cumplimiento	57
1. d El levantamiento de sanciones internacionales	59
1. e Aplicación del Acuerdo	61
1. f Consideraciones	61
2. El Acuerdo sobre el final de la administración Obama	62
CAPÍTULO II	64
A. La rivalidad entre Irán e Israel: una mirada histórica	64
B. Condicionantes de la posición israelí frente al JCPOA	67
1. La estrategia de seguridad de Israel	67
2. Las guerras de poder	71
3. Irán-Palestina	74

4. Rusia y China	76
C. La percepción de amenaza de Israel	84
1. El alarmismo y la amenaza existencial	85
2. La proliferación y los efectos indirectos	87
3. Amenazas políticas	88
D. Para recapitular	88
CAPÍTULO III	91
A. Las medidas adoptadas por Israel frente al JCPOA	91
1. El acercamiento a los países árabes del Golfo	93
2. La presión israelí en el Congreso de EE.UU.	97
3. El fortalecimiento militar	98
4. Intensificación de acciones en Siria y Yemen	104
5. Los ataques indirectos al programa nuclear	105
B. La retirada de Trump del Acuerdo	108
1. La máxima presión	109
2. Washington - Riad - Tel Aviv	111
3. Los Acuerdos de Abraham	113
C. La contra respuesta iraní	114
1. Las violaciones al JCPOA	115
D. Aplicación del Dilema de Seguridad	117
1. Consideraciones teóricas	117
2. Aplicación al caso	119
E. El devenir del JCPOA	120
1. La estrategia de Biden	121
2. Las nuevas rondas de Viena y los intentos de renegociar el JCPOA	122
3. La UE y la mediación	127
4. China y Rusia 2.0	128
5. La doctrina pulpo y la espera estratégica	131
Conclusiones	133
Bibliografía	138

INTRODUCCIÓN

La cuestión nuclear de Irán cobra impulso como problemática internacional luego de que la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) informara en agosto de 2002 del descubrimiento de dos instalaciones nucleares que funcionaban por fuera de las declaradas por Teherán como parte de su programa nuclear. Se trataba de las centrales¹ de Natanz y Arak, la primera vinculada al proceso de enriquecimiento de uranio y la segunda con la producción de agua pesada.

En octubre de 2003, Irán llegó a un acuerdo tentativo con Francia, Alemania y el Reino Unido, -denominado coloquialmente como el "E3-UE+3"-, para suspender sus actividades de enriquecimiento, firmar e implementar un Protocolo Adicional, y cumplir plenamente con las disposiciones de investigación de la OIEA en las nuevas plantas iraníes. Como contraparte, la Junta de Gobernadores del OIEA decidió abstenerse en ese momento de remitir el asunto al Consejo de Seguridad de la ONU, a pesar de la presión de los EE. UU. para el envío de este y de esta forma poder tomar medidas coercitivas.

La gran preocupación que suscitó en Washington la persecución iraní de sus intereses nucleares se basaba en que estos serían capaces de hacerse con un nuevo recurso de poder con el riesgo de impulsar una carrera de armamentos en la región y las consecuencias en la seguridad de Israel², su principal aliado en Medio Oriente.

Después de octubre de 2003, y desde el comienzo de las investigaciones de la OIEA, se reveló que Irán había participado en una variedad de actividades clandestinas relacionadas con la energía nuclear, algunas de las cuales violaron el acuerdo de salvaguardias que mantenía con la OIEA. Estas actividades incluyeron experimentos de separación de plutonio, uranio, experimentos de enriquecimiento y conversión, e importación de diversos compuestos de uranio (Congressional Research Service, 2019).

Las declaraciones oficiales de los mandatarios iraníes desde entonces fueron alegar fines exclusivamente civiles en su programa, fundamentándose en que Teherán es signataria del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968, renunciando a toda pretensión de perseguir armamento nuclear³.

¹ En 2002 un grupo opositor al régimen iraní, denominado Comité Nacional de Resistencia Iraní (CNR), presentó informes que denunciaban las actividades ilegales que se llevaban a cabo en estas centrales.

² Israel, una vez que sale a la luz pública el programa nuclear iraní, empieza a filtrar por medio de sus servicios secretos una dosificada información, lo que demuestra que éstos disponían de datos que no quisieron revelar en su momento (Bermejo García Gutiérrez Espada, 2015).

³ Irán firmó el TNP 1968 y lo ratificó en 1970. Declara desde entonces, que de conformidad con el artículo II del TNP, ni está adquiriendo ni adquirirá armas nucleares.

En ese contexto, se produce una escalada diplomática y ante el disenso de percepciones sobre los fines de su programa y el tratamiento de dicho problema, el expediente nuclear iraní termina siendo remitido al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por primera vez en febrero de 2006. Los motivos para tal decisión por parte de la OIEA se debían a “la falta de confianza en que el programa nuclear de Irán es exclusivamente para fines pacíficos como resultado de la historia de ocultación de la capacidad nuclear de Irán” (Organismo Internacional de Energía Atómica, 2006).

A partir de 2006, momento en que se conforma el P5+1⁴, la estrategia de contención hacia Irán consistió en impulsar paquetes de sanciones que ejercieran presión frente a su economía, con el objetivo de limitar los recursos del Estado para el financiamiento de su programa nuclear. La posición geoestratégica de Irán en Medio Oriente, centro de rutas terrestres y navales, junto con el hecho de que sea un actor de primer orden a nivel mundial en términos energéticos es vital para entender la estrategia adoptada por el P+1.

Además de la trascendencia económica, el desarrollo de armamento nuclear le permitiría a la República Islámica alcanzar un nuevo recurso de claras connotaciones estratégicas, ya que, el dominio completo del ciclo combustible le brinda un cierto poder de disuasión generado por la posibilidad de tener capacidad, en el futuro, para fabricar armamento nuclear, aunque no la materialice por sí misma.

La cuestión nuclear entró en una nueva fase cuando Barack Obama le dio la bienvenida al triunfo electoral de Hassan Rouhani en Irán en junio de 2013. La mediación de Omán y el interés económico de Alemania fueron elementos centrales para organizar nuevas rondas de negociación. Un discurso de paz se hizo necesario ante la insurrección de poderes como el Estado Islámico, el uso de armas químicas en el terreno sirio, y el comienzo del proceso de Primavera Árabe (Garduño García, 2018).

El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) -en inglés *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*- o también comúnmente denominado “Acuerdo Nuclear”, alcanzado y firmado en Julio de 2015 entre el denominado P5+1 y la República Islámica de Irán buscó frenar el accionar nuclear de Irán, acordando limitar gran parte de su programa nuclear y abrir sus instalaciones a inspecciones internacionales muchas más minuciosas, a cambio de concesiones económicas, vinculadas especialmente con el levantamiento de sanciones internacionales. En efecto, el amplio programa de sanciones adoptadas principalmente por Estados Unidos y la Unión Europea, acentuado desde 2007 había provocado un deterioro significativo en la economía de Irán, factor

⁴ Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (China, Francia, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos) y Alemania, son conocidos colectivamente como el P5 + 1.

que se ha considerado decisivo para su participación en las negociaciones conducentes a la adopción del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC).

El PAIC fue valorado mayoritariamente como un éxito de la diplomacia multilateral (Serrano, 2019) atendiendo a los esfuerzos de las partes firmantes a casi quince años de negociación. Se transformó de esa forma junto con el TNP y la Resolución 2231 Consejo de Seguridad de la ONU el marco legal del programa nuclear iraní.

El Acuerdo tuvo una recepción variada en el plano regional e internacional, pero a Israel como principal crítico, algo que se evidencio en retórica y práctica. Los reclamos por parte del en ese entonces Primer Ministro Israelí Benjamín Nentayahu hacia las potencias occidentales y especialmente hacia EE.UU. mostraban el descontento con lo acordado.

Los argumentos israelíes frente al Acuerdo versaban en que solo se le estaba brindando tiempo al régimen iraní para obtener el arma nuclear y además con el levantamiento de sanciones poder continuar con el financiamiento de grupos desestabilizadores en la región. Israel dejó de entrever rápidamente de qué el Acuerdo Nuclear se trataba de un tema sensible para la seguridad de su país.

Sin embargo, en un Medio Oriente que evidenció altos niveles de desequilibrio desde el comienzo del nuevo siglo, la preocupación israelí sobre una posible obtención por parte de Irán del arma nuclear es solamente uno de los factores que explican la rivalidad histórica entre ambos estados. En el último tiempo la arista sobre la percepción de seguridad en el vínculo se volvió un tema de agenda central para las administraciones de Irán e Israel, atendiendo a que cualquier acción que amenace el statu quo abriría la posibilidad de un enfrentamiento militar directo.

El punto de inflexión en el vínculo entre Irán e Israel se puede rastrear en los años de la Revolución Islámica, específicamente desde 1979, que instauró el régimen de los Ayatollah bajo el mando de Ruhollah Musavi Jomeiní y una nueva forma de administración política y social, que implicó en materia de política exterior un cambio radical en el proceso de toma de decisiones. En la post-revolución Irán se guio por el pragmatismo y la ideología, siendo anti-americana y anti-israelí, rompiendo radicalmente la forma y el tipo de alianzas en tiempos del Shah Reza Pahlevi.

Los gobiernos iraníes que se alternaron en el poder después de esta fecha persiguieron una retórica de confrontación con las potencias mundiales occidentales, como expresión de apoyo a los oprimidos y la búsqueda de la justicia bajo la práctica del Islam chiita, en una manifestación de su soberanía nacional y su búsqueda por jugar un rol importante a nivel regional y mundial (Luna García, 2015).

Por su parte, Israel basa históricamente sus decisiones en política exterior haciendo eje en sus vínculos preferenciales y estratégicos con los EE.UU. y otras

potencias occidentales. La política estratégica del control del territorio es un pilar fundamental de su seguridad, teniendo en cuenta los reclamos históricos sobre su soberanía y la gran capacidad que poseen sus fuerzas armadas para proyectar su poder y la proliferación de armamento no-convencional y de su aptitud para transportarlos. Su demostrable capacidad tecnológica-militar históricamente ha permitido disuadir a los otros países de la región, proyectándose así, como una potencia regional para poder preservar su seguridad.

La doctrina estratégica de Israel se ha basado en hacer uso de su vasto potencial militar de maneras muy distintas a lo largo de su historia, aunque siempre fundamentándose más en el pragmatismo y en el oportunismo que en análisis razonados o estrategias previamente trazadas y delimitadas. El pragmatismo político-militar, fundamentado en una doctrina de seguridad que responde a fines políticos, pero sin explicitar los medios militares y dotando a sus fuerzas armadas de una enorme autonomía estratégica.

A su vez Israel es tenedora de armamento nuclear, pero sin sufrir las consecuencias internacionales derivadas del conocimiento de su arsenal, a sabiendas de que no es signataria del TNP ni de ningún otro acuerdo marco regulatorio.

Otro de los puntos de discrepancia centrales en el vínculo entre Irán e Israel es la cuestión Palestina, en la medida que la relación Irán-Palestina se basa en apoyo político, económico y militar, sumado a las relaciones que mantiene la República Islámica con otros grupos armados de la región que también están en contra del Estado judío (Hamas y Jihad Islámica en Palestina y Hezbollah en el Líbano).

Por ende, la República Islámica es vista por Israel como un enemigo potencial en la región, acentuado por el hecho que un Irán con capacidades nucleares se convierte en una amenaza existencial que podría llevar a una escalada nuclear, frente a la combinación de un régimen de radicalismo religioso, capacidad misilística y, que financia grupos contrarios a sus intereses. Estas consideraciones se vuelven centrales y nos acercan más a la explicación sobre por qué la rivalidad israelí-iraní se intensificó aún más desde la publicación del Acuerdo Nuclear.

En el plano discursivo, Israel después del JCPOA endureció su retórica con acusaciones directas sobre actividades iraníes que socavan la estabilidad en otros países de Medio Oriente y el apoyo a incidentes relacionados con el terrorismo dirigidos contra su propio territorio.

En lo referente al plano político y de seguridad, se evidencia un fortalecimiento continuo en las relaciones entre EE.UU. e Israel, que comienza en los últimos años de la administración Obama y se profundiza con la llegada de Trump al poder. Referente al primer punto, se produce un flujo constante de contactos de alto nivel entre los líderes israelíes y estadounidenses. El presidente Obama, al dar la bienvenida a Netanyahu a

la Casa Blanca el 9 de noviembre de 2015, señaló que no se ha reunido con ningún otro líder extranjero con tanta frecuencia como lo hizo con el mandatario israelí (Reuters, 2015).

La arista en materia de seguridad se evidencia en un materializado en apoyo militar crítico de los EE. UU. para la producción y el despliegue de baterías *Iron Dome* y otros programas de defensa antimisiles. Pocos meses después a la firma del Acuerdo, Israel se convertiría en la única nación en tener el avión de combate F-35 juntamente con un paquete masivo de reabastecimiento de armas, autorizado por Obama, que incluía misiles aire-aire y municiones penetrantes.

El por ese entonces secretario John Kerry reiteró que EE. UU. se opondría a las políticas desestabilizadoras de Irán “con todas las herramientas de seguridad nacional disponibles”, incluso cuando EE. UU. “está en desacuerdo respetuosamente” con Netanyahu sobre los beneficios del acuerdo con Irán.

Antes de finalizar su mandato, Obama renovó el Acuerdo de Cooperación bilateral en materia de defensa. Estados Unidos se compromete a proporcionar a Israel US \$3.800 millones anuales por un período de 10 años, hasta 2028 (Congressional Research Service, 2020).

Como la disuasión se vuelve una variable clave para entender el vínculo Irán-Israel, generando acciones y respuestas continuas, Irán respondió inmediatamente con pruebas de misiles balísticos, teniendo en cuenta que es uno los temas que mayor preocupación expresa para Israel debido al continuo desarrollo del programa por parte de Teherán y el no tratamiento explícito de este tema en el JCPOA. Hechos tales como la prueba de misiles iraníes disparada en marzo de 2016, acentuó la percepción de Israel de que el armamento iraní es un peligro para su seguridad.

El 8 de mayo de 2018 se produce el anuncio por parte del presidente Donald Trump de que los Estados Unidos ya no iba a participar en el JCPOA y volvería a imponer sanciones que habían sido suspendidas en conformidad del acuerdo. Por su parte, el presidente iraní Hassan Rouhani, ordenó a que “siga adelante con preparativos para reanudar el enriquecimiento a nivel industrial sin límite alguno” (Islamic Republic News Agency, 2018).

La reacción internacional a la notificación de retirada del PAIC fue inmediata. El 8 de mayo, la Unión Europea, por medio de la Alta Representante F. Mogherini, lamentó la decisión estadounidense y reafirmó el compromiso europeo con la aplicación del acuerdo.

A partir de entonces, EE.UU. endurece su postura respecto al accionar iraní; ejerciendo una política de “*máxima presión*” que buscaba aislar por completo a Irán. La administración impuso sanciones sobre 25 personas y empresas conectadas con el

IRGC⁵, sancionó duramente el mercado energético y a sus industrias químicas, a su vez que Trump denunció abiertamente vínculos entre la República Islámica con el terrorismo internacional.

Es posible identificar que esta política de “*máxima presión*” frente a Irán es replicada por Israel en el escenario regional durante los años de Trump (Congressional Research Service, 2020). En el plano político y diplomático con la generación y profundización de alianzas regionales, buscando hacer frente al cambiante equilibrio de poder regional. En este sentido el indicador clave será el proceso de normalización de relaciones entre Israel, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Bahrein, en los coloquialmente denominados “Acuerdos de Abraham” promovidos por la administración Donald Trump.

También el acercamiento entre Israel y Arabia Saudí, quien se presenta como otro de los rivales geopolíticos históricos directos a la República Islámica, da muestra del nuevo balance de poder que empieza a teñir la región.

Por último, se evidencia por parte de agencias de inteligencia israelíes un continuum de operaciones de espionaje y sabotaje a plantas nucleares iraníes junto la persecución y muerte de científicos iraníes vinculados al programa nuclear. Asimismo, las acciones militares en Siria, Irak y Líbano responden, esencialmente, a evitar que Irán o sus satélites ocupen posiciones desde las que puedan amenazar directamente su territorio.

En resumen, en las últimas décadas las posibilidades de que Irán pueda traspasar el umbral nuclear y convertirse en una potencia nuclear-militar, alterando el *status* regional de la única potencia nuclear de la zona, se ha transformado en una preocupación para la comunidad internacional.

Los esfuerzos diplomáticos emprendidos por las potencias para detener los avances nucleares iraníes tuvieron como mayor logro el Acuerdo de 2015, aunque las implicancias de este alteraron los vínculos y percepciones de los Estados árabes y en principal manera de Israel, frente a la República Islámica.

En virtud de lo expuesto hasta el momento, la presente tesina propone la siguiente *pregunta general* de investigación: ¿Cómo afectó las relaciones entre Irán e Israel la firma del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) y cuáles fueron las medidas adoptadas por Israel en respuesta al mismo?

Con el propósito de responder este interrogante general, se desprenden las siguientes *preguntas específicas*:

⁵ El Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC), también llamado Pasdaran, es la rama de las fuerzas armadas iraníes, independiente del ejército regular de Irán (este último a veces se llama Artesh). El Líder de Irán, Ruhollah Jomeini, estableció el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC) en abril de 1979 por decreto y le encargó salvaguardar la República Islámica.

1. ¿Cuáles son las características del Plan de Acción Integral Conjunto del año 2015?
2. ¿Cuál fue la posición del Estado de Israel frente al mismo teniendo en cuenta el vínculo con la República Islámica de Irán?
3. ¿Qué tipo de medidas adoptó Israel en respuesta a la firma del Acuerdo?

La *hipótesis* que sostiene este trabajo se basa en que la firma del Plan de Acción Integral Conjunto (2015) afectó de manera negativa las relaciones entre la República Islámica de Irán e Israel, ya que el levantamiento de las sanciones económicas impuestas a Irán por Occidente fue percibido por Israel como una amenaza que permitiría a Irán acrecentar su poder en la región en detrimento de su seguridad. Ante la posibilidad de que Irán alcance el arma nuclear, Israel adoptó distintas medidas en vistas de la preservación del *status quo* regional entre ellas la profundización de su relación geoestratégica con EE.UU. y desarrollando vínculos con países árabes para frenar las pretensiones hegemónicas iraníes. Sin embargo, cuando se buscó aplicar una mayor presión sobre Irán, la intransigencia de este creció rápidamente.

Teniendo esto en cuenta, el *objetivo general* de la investigación es analizar las implicancias de la firma del Plan de Acción Integral Conjunto en lo respectivo a las relaciones entre la República Islámica de Irán e Israel en el periodo Agosto 2002- Noviembre 2022 y las medidas adoptadas por este último en respuesta al mismo.

Por último, se plantean a continuación los siguientes *objetivos específicos*:

1. Describir las principales características del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) del año 2015.
2. Examinar la posición de Israel frente al acuerdo nuclear.
3. Analizar las medidas adoptadas por el estado de Israel en respuesta al mismo y la evolución del vínculo con la República Islámica en el periodo 2015-Noviembre 2022.

Marco teórico-conceptual

El marco conceptual que se propone a continuación fundamenta las ideas centrales del presente trabajo y permitirá al lector tener una idea precisa del tema en cuestión. En principio, se hace eje en los siguientes conceptos: *régimen internacional, recursos de poder, interés nacional, dilema de seguridad, percepción, disuasión, equilibrio de poder, alianzas y objetivos*. Es preciso mencionar que los conceptos mencionados serán desarrollados principalmente -aunque no únicamente- a partir del pensamiento neorrealista y del realismo neoclásico, ambas como teorías de las Relaciones Internacionales.

La problemática en cuestión de nuestro trabajo versa en primera instancia sobre cómo, a pesar de sus continuas infracciones y acusaciones de perseguir el desarrollo de armamento nuclear, la República Islámica se posiciona en bajo el paraguas otorgado

por el Tratado de No Proliferación Nuclear (1968) para el desarrollo de su programa nuclear. El TNP, piedra angular del régimen internacional de no proliferación, fue concebido desde su concreción como un gran acuerdo entre estados poseedores y no poseedores de armas nucleares.

En este sentido, la definición más certera sobre **régimen Internacional** es introducida por Stephen D. Krasner quien considera a los mismos como un “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de las cuales convergen en un área de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983). Sin embargo, los compromisos esgrimidos entre los países firmantes del TNP denotaban una clara asimetría: mientras que cinco estados (EE.UU., Rusia, China, Reino Unido y Francia) se convierten en los poseedores “de iure” de las armas nucleares, los demás estados parte –hasta un total de 191– renuncia a esta posible ventaja estratégica y se compromete a someterse a un exhaustivo régimen de verificaciones.

Como también explica S. Krasner (1989) “los Estados del Tercer Mundo se preocupan por la vulnerabilidad y las amenazas (...) estos desean tanto poder y control como riqueza y una estrategia para este objetivo es intentar cambiar las reglas de juego”. Esta última consideración nos ayuda a explicar el por qué desde la Revolución Islámica en 1979, Irán comienza a ser un Estado que no solamente va a posicionarse contrario a los principios, normas y procedimientos occidentales, sino que se va a volver contestatario a los mismos mediante el desarrollo de recursos de poder propios, entre ellos, capacidad nuclear.

Por consiguiente, Waltz (1988) explica partiendo de un sistema internacional cuyo principio ordenador es la anarquía; **los recursos de poder** proporcionan capacidad de acción, es decir la posibilidad de forzar un resultado. La distribución de ese poder en el sistema internacional posibilitará el mantenimiento o modificación de las propiedades de la estructura. A su vez; los recursos de poder que dispone un Estado moldean sus intereses.

Desde el neorrealismo, **el interés nacional** de un Estado se basa en el principio de asegurar su propia seguridad (Waltz, 1988). Esta idea también puede analizarse desde el realismo clásico, Morgenthau (1993) explica en su teoría la idea de relacionar el interés nacional a la supervivencia, señalando al interés nacional como la guía de los tomadores de decisiones y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados.

En este sentido, el interés nacional como justificación del comportamiento exterior como política de Estado ha sido en Irán independientemente de la orientación ideológica del régimen o gobernantes de turno (Zaccara, 2006).

La República Islámica hizo de la cuestión nuclear y específicamente de su programa una cuestión de prestigio e interés nacional, vinculado directamente a un asunto de seguridad y, por ende, a su supervivencia como Estado. Para comprender el

proceso para la llegada del Acuerdo Nuclear de 2015 se debe considerar que la política exterior de un país responde a los condicionantes, presiones y oportunidades del entorno y a su vez como son comprendidas por las instituciones e ideología al interior de los países negociadores (Masegosa, 2016).

La posición geoestratégica de la República Islámica trae aparejado la percepción en sus vecinos de que, con el fin del aislamiento, los recursos económicos adicionales y el acceso a los mercados de armas se traducirán en un aumento de la influencia regional iraní aprovechando el paso de las rutas comerciales transcontinentales. Pero esa misma geografía le ha colocado en el medio de varias zonas calientes: Oriente Medio, Asia Central y Asia Meridional. Irán es el país con más kilómetros de litoral en el Golfo Pérsico, una condición que le garantiza una posición de influencia en esas aguas y en el Estrecho de Ormuz, un punto estratégico de la navegación marítima internacional.

Una cuestión clave a tener en cuenta en los análisis de la región de Medio Oriente es que la percepción de amenazas por parte de los Estados y sus consecuentes estrategias para combatirlas, no se supeditan solamente a factores estructurales sino también a los cálculos políticos sobre el impacto en la distribución interna del poder y a la configuración de sus intereses nacionales. En 2012 la economía iraní sintió los efectos sistémicos negativos del endurecimiento de las sanciones por parte de occidente, sumado además a la ralentización de la economía mundial, la presión del avance de Daesh en la región y las dificultades en la defensa de sus aliados proxys (Tognoli, 2016).

El régimen se encontraba en un entredicho con una economía asfixiada por las sanciones y un pueblo que cuestionaba cada vez más la autoridad del régimen, conjugado por la distancia que se empezaba a evidenciar entre el Líder Supremo y el Presidente Ahmadineyad. Por ende, las presiones y condicionantes externos no son suficientes para entender la gestación de la apuesta iraní por una postura más cooperativa en el conflicto nuclear, sino que también las presiones internas al régimen político iraní también explican las intenciones a negociar con el P5+1.

Por lo expuesto, se abordará desde la óptica del realismo neoclásico, los conceptos referidos al **tipo de régimen e ideología, el rol de la opinión pública y grupos de interés** para la explicación de la postura iraní en los años de la llegada del Acuerdo. El primero de los conceptos se vuelve clave para comprender los alineamientos internacionales y el proceso de toma decisiones principalmente en la República Islámica:

(...) Ideology and state-sponsored nationalism are two other determinants of state power. In general, state-sponsored nationalism tends to increase social cohesion and the propensity of individuals to identify with the state, which in turn facilitates leaders' efforts to extract and mobilize resources from society for national security goals. Ideology

in contrast, can facilitate or inhibit leaders' efforts to extract and mobilize resources, depending on the content of that ideology (Taliaferro, 2009).

Las presiones ejercidas al interior del régimen iraní por grupos externos al gobierno también nos brindan una explicación del por qué Irán acepta negociar con las potencias occidentales:

(...) The media, which seek primarily to mold public opinion, ultimately travel the same causal path. Similarly, while organized interest groups can make representations directly to the Many businesses, industrial sectors, labor unions, and other organized economic interests have vested interests in decisions that affect the levels of defense spending, the procurement of specific weapons systems, or access to foreign markets. Key domestic political institutions, such as the military and the aristocracy, have an interest in national security decisions that might affect their societal power and privilege political leadership (Ripsman, 2009).

Avanzando en el tema, para el análisis de los que fueron los actores involucrados en las negociaciones nucleares y la forma en que se produjo un acercamiento entre Irán y Occidente que dieron como resultado la llegada del JCPOA se retoman conceptos que trabajamos Reichberg & Stollenwerk (2021). Los autores explican que la **confianza y la equidad procesual** son elementos centrales en todo proceso de negociación internacional. Al ser estos últimos elementos acumulativos, se puede incurrir en avances y retrocesos. A su vez las sanciones, las presiones políticas y las amenazas producen estancamientos al afectar las percepciones de voluntad de llegar a un Acuerdo recíprocamente beneficioso para todos los actores involucrados.

Estos conceptos también serán retomados cerca del final de nuestra investigación para ver las diferencias entre las negociaciones nucleares que concretaron el JCPOA y las que buscaron su relanzamiento desde la llegada de Biden al poder en Estados Unidos.

En esta primera parte, el JCPOA buscará ser descrito siguiendo el concepto de **Acuerdo político multilateral de no proliferación**⁶(Cartagena Núñez, 2022) dentro del paradigma que corresponde al régimen de mismo nombre. El carácter integral del Acuerdo buscó limitar cualquier intento de Irán hacia el arma nuclear a cambio del levantamiento de sanciones internacionales, pero sin establecerse como un gran Tratado o Acuerdo de no proliferación por haber estado revestido de un fuerte carácter de compromiso político.

⁶ El autor realiza una clasificación por tipo de instrumentos. Otro Acuerdos que no constituyeron un Tratado pero que contribuyeron al marco general del Régimen de no proliferación son: Parteneriado Global del G-7 (2002); la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI, por sus siglas en inglés, de 2003); la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGTN, de 2006); las cuatro Conferencias bianuales de Seguridad Nuclear (2010-2016); o la Agenda Global de Seguridad Sanitaria (2014).

Por otra parte, para el análisis del vínculo entre Irán e Israel se parte del pensamiento del realismo defensivo que hace una serie de refinamientos a la teoría estructural de Kenneth Waltz. Para los realistas defensivos, el sistema internacional en sí mismo rara vez es suficiente para alentar a los estados a buscar maximizar el poder (Jervis, 1999). En general, los realistas defensivos sostienen que los estados buscan maximizar la seguridad, preservar la distribución de poder existente, no son inherentemente agresivos y evitan pérdidas relativas debido a cambios en su posición relativa y rango (Grieco 1990).

Para el análisis de la **rivalidad** entre Irán e Israel recurriremos a los aportes teóricos de Colaresi (2002) y Bennet (1996) quienes explican que dos estados suelen rivalizar por factores estructurales como las capacidades y el nivel de influencia, pero también pueden ser alimentadas por elementos psicológicos, como las creencias y valores de la elite.

En el caso de Israel, su supervivencia como Estado depende de gran manera de la preservación de su seguridad, en especial de la protección de su integridad territorial, en una región en la mantiene rivalidades abiertas de larga data con sus vecinos, principalmente árabes. El análisis de las doctrinas de seguridad de Israel, específicamente aquellas vinculadas a la disuasión nuclear y los ataques preventivos, así como también su accionar en los conflictos en las que se vio involucrado explican lo anterior.

En este sentido, nos será útil en este sentido las definiciones de Schelling (1960) Morgan (2003) y Meher (2022) quienes se aproximan al concepto de **disuasión** como estrategia militar basada en la emisión de una amenaza que intenta contener a un adversario antes de iniciar un movimiento ofensivo. Al ser Israel el único actor regional con disposición de armas nucleares ha ido moldeando su conducta a lo largo de la historia bajo el patrón de disuasión en lo que respecta a armamento nuclear para que otros estados no alcancen su mismo estatus. En este sentido, la disuasión nuclear se fundamenta en el supuesto de poder demostrarle a otro Estado que se tiene la capacidad de reducirlo a través del empleo o demostración de armas nucleares.

El rol de la clase política en Israel también se vuelve clave, en especial manera para interpretar su posición ante la concreción del JCPOA. Siguiendo a Wendt (2005) en el marco analítico de la disciplina de las Relaciones Internacionales, es posible advertir que los Estados hacen llegar mensajes, efectúan gestos, amenazan, concilian y de ser necesario, utilizan la fuerza para alcanzar los objetivos fijados por la política.

La interacción que se deriva de las **percepciones** -que se desarrolla en un proceso gradual y acumulativo a lo largo del tiempo- tiene lugar en un principio de intercambio que se establece según el posicionamiento de un Estado cuya tipificación puede ser la de amistad, rivalidad o enemistad. En nuestra investigación, el análisis del

discurso de funcionarios del gobierno de Israel demuestra el continuo rechazo hacia cualquier tipo de negociación por la cuestión nuclear de Occidente con la República Islámica y cómo alteró la imagen de amenaza hacia la República Islámica.

La idea de **equilibrio de poder** también se hace presente en este trabajo. Para el análisis de dicho concepto se retoma a Waltz (1988) quien argumenta que cuando no hay un líder aparecen las coaliciones para impedir el progreso de otros, pero esto no es lo habitual, en el momento que alguno emerge como ganador casi todos se alinean y cesan las coaliciones. Los grandes poderes se equilibran entre sí, ya que su principal objetivo es la seguridad.

Israel también ha sabido sacar provecho al tejido de **alianzas** regionales para su conveniencia y acercarse, en primer término, a otro de los principales críticos del Acuerdo Nuclear y rival directo de Irán: Arabia Saudita. Además, atendiendo a los cambios que atravesó Medio Oriente en las últimas décadas y la consecuente reconfiguración del rol que juegan las potencias en la región, Israel pudo generar lazos de cooperación en vistas de lograr mayores cuotas de influencia con China y Rusia.

Por consiguiente, ante un Irán con pretensiones hegemónicas declaradas para la región, y teniendo en cuenta la llegada del Acuerdo Nuclear de 2015, lo que busca Israel es atenuar el accionar de Irán frente por medio de distintas medidas ante la percepción de amenaza a su seguridad por parte de Irán y un posible aumento de sus actividades intransigentes, ahora sin el peso de las sanciones internacionales.

Las medidas adoptadas por Israel pueden calificarse como alternativas frente a la imposibilidad de optar por la aplicación de su doctrina de ataques preventivos. En este sentido Taliaferro en su texto *Security Seeking under Anarchy* (2000) logró esquematizar cuatro supuestos que moldean el pensamiento del realismo defensivo con base al rol de los **modificadores estructurales**:

"I argue that defensive realism proceeds from four auxiliary assumptions that specify how structural variables translate into international outcomes and states' foreign policies. First, the security dilemma is an intractable feature of anarchy. Second, structural modifiers such as the offense-defense balance, geographic proximity, and access to raw materials influence the severity of the security dilemma between particular states. Third, material power drives states' foreign policies through the medium of leaders' calculations and perceptions. Finally, domestic politics can limit the efficiency of a state's response to the external environment" (Taliaferro, 2000).

Teniendo en cuenta que la cuestión de las percepciones y la política interna ya fue analizada, se hará específicamente mención a la **proximidad geográfica** como modificador estructural. Respecto a esto la geografía puede hacer que la agresión sea más fácil o difícil. En la guerra terrestre, los amortiguadores y barreras naturales (océanos, montañas, grandes ríos, desiertos), el tamaño del territorio y el terreno difícil

ayudan al defensor contra números superiores. Además, el gradiente de pérdida de poder o la carga logística de proyectar poder a larga distancia tiende a reducir el poder de combate relativo del atacante.

Para complementar lo anterior, también mencionamos a Snyder (1996) quien explica “defining capabilities as consequences rather than as tools permits the subsumption of geographic factors within capability. Geographic features such as distance and topography are essentially modifiers of capability”.

Para explicar cómo esto recrudece el vínculo entre Irán e Israel, se recurre al modelo del **dilema de seguridad**. Desarrollado inicialmente por Robert Jervis (1978) refiere en su definición a la “situación que se produce cuando las acciones de un Estado que pretende mejorar su seguridad (por ejemplo, con el incremento de su poder militar o estableciendo alianzas), lleva a que otro Estado, o Estados, respondan de manera similar, generando tensiones y conflictos” (Jervis, 1976).

La **diplomacia coercitiva** es un concepto relacionado con la disuasión ya que normalmente se recurre a ella cuando ésta fracasa. Consiste en el empleo de la amenaza y, en ocasiones, de un nivel limitado de fuerza con el propósito de que un actor interrumpa una línea de acción y/o vuelva a la situación previa a la alteración del statu quo. Por ejemplo, que un Estado cese su apoyo a un grupo terrorista, desmantele un programa de fabricación de armas de destrucción masiva o devuelva una conquista territorial (Jakobsen & Bowen, 2007).

Otra de las respuestas de Israel a la firma del Acuerdo, se basó en la conformación de **nuevas y profundización de viejas alianzas**. En este sentido se recurre a los conceptos de alianzas líquidas y alianzas sólidas, de Soler I Lecha (2016). “No hay bloques sólidos y cuando se forja una alianza no se fundamenta en una identidad o proyecto común sino en el miedo. La percepción de qué o quién representa una amenaza cambia en función de acontecimientos puntuales y es así como proliferan alianzas que se circunscriben a un tema y suelen tener fecha de caducidad. Son alianzas líquidas que se adaptan al relieve” (Soler I lecha, 2016).

Esta última definición nos va a ayudar a explicar y dimensionar el porqué del acercamiento de Israel a sus vecinos árabes que se posicionan en contra de los intereses de la República Islámica en la región. A su vez, este concepto nos da pie a desarrollar el fortalecimiento de la alianza entre Israel y EE.UU., especialmente en la arista de financiamiento militar a posterior del JCPOA.

Para comprender el aumento de los grados de militarización en ambos países desde la llegada del Acuerdo, se tendrá en cuenta **el modelo de acción/reacción** expuesta por el autor Buzan (1998), para explicar que las carreras de armamentos son impulsadas en especial manera, aunque no únicamente, por factores externos. “Los Estados refuerzan sus potenciales militares cuando se sienten amenazados o para

alcanzar determinados objetivos políticos que requieren el uso de la fuerza” (Buzan, 1998).

El rearme puede llevar a otros países a sentirse intimidados, lo que realimenta el proceso. Para el autor, el fenómeno también trabaja de manera inversa, cuando un país reduce su capacidad bélica puede inducir en los vecinos acciones similares. Asimismo, se tendrá en cuenta **el modelo de estructura nacional** expuesto por Buzan (1998), que complementa al anterior, para explicar que la carrera de armamentos también la mueven factores internos. La dinámica de armamentos se ha institucionalizado, impulsada por las propias necesidades nacionales.

Como justificación de buscar contener al enemigo tanto en sus fronteras como en las guerras de poder, tanto Israel como Irán hay una inversión en un aumento en ambos casos de lo que refiere a gasto militar y defensa. La llegada del Acuerdo acentuó esta tendencia. “La existencia de una antigua rivalidad justifica la necesidad de mantener una I+D así como una capacidad de producción militar sustancial. El mantenimiento de esta capacidad requiere una producción de armas continua y un proceso institucionalizado de innovación tecnológica fomentada por el estado” (Buzan, 1998).

Marco Metodológico

A los fines de este trabajo, se adoptará una perspectiva metodológica cualitativa, en consideración del carácter analítico del objetivo general. El estudio del problema planteado se enmarca en la disciplina de las Relaciones Internacionales en el campo de las Ciencias Sociales.

El recorte temporal de la investigación abarca desde agosto de 2002, fecha del descubrimiento del programa nuclear secreto de la República Islámica, hasta el mes de noviembre de 2022 fecha de realización de las elecciones de medio término en EE.UU. durante el gobierno de Joe Biden.

La técnica empleada de recolección de datos para dicho fin será la observación de datos, declaraciones, discursos y documentos. Se analizarán tanto fuentes primarias como secundarias.

En cuanto a las primeras podemos mencionar: documentos oficiales de las partes implicadas en las negociaciones del Plan de Acción Integral Conjunto de 2015, los informes de seguimiento y monitoreo de la cuestión nuclear en la República Islámica de Irán por parte del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) así como las declaraciones de su presidente, Rafael Grossi en lo referente al tema. Se vuelven de vital importancia las distintas Resoluciones del Consejo General de Naciones Unidas en referencia a la situación nuclear en Irán juntamente con otras emitidas por Órganos de la misma Organización.

También se tendrán en cuenta las declaraciones de los mandatarios de los países del P5+1, en el antes y después de la firma del Acuerdo Nuclear.

Por otra parte, documentos oficiales del gobierno iraní, informes y declaraciones de funcionarios en la prensa; de la Asamblea Consultiva Islámica de Irán y de su Líder Supremo. Se tendrán en cuenta también las publicaciones, comentarios, e imágenes realizadas por las altas autoridades y los ministerios iraníes en sus redes sociales.

En lo que se refiere a Israel, se retoman los discursos de sus Primeros Ministros, así como de las altas autoridades en lo que materia de Seguridad refiere. A su vez, se considerarán los informes disponibles de sus agencias y ministerios y las publicaciones realizadas por los mismos en páginas webs y redes sociales.

Respecto a las fuentes secundarias, se acudirá a artículos y publicaciones académicas sobre el objeto de estudio en cuestión. Para ello se recurre a libros e investigaciones de diversos centros de investigación (*thinks thanks*) e investigadores, destacando El Instituto Rosarino de Estudios del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI), Gulf Research Center (GCR), Fundación Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo (CEMOC) Centro de Estudios de Medio Oriente y Norte de África (CEMOAN). También se consultarán artículos de periódicos iraníes y de la región del Golfo (Al Jazzera, Saudi Gazette, Teheran Times, Khaleej Times, entre otros). Asimismo, se consideran análisis de revistas especializadas y documentos de investigación de OOII.

Estos insumos son en su mayoría de la región del Sudeste asiático y Norte de África, europeo o norteamericano. Tanto las fuentes primarias como secundarias se encuentran disponibles en idioma árabe, español, farsi, francés o inglés.

Se implementará en nuestra investigación la técnica de análisis de datos de tipo documental, para la búsqueda de los principales datos internos (datos del autor, sus orientaciones, fechas y lugares, etc.) y externos (relaciones entre el documento y su medio cultural) que surgen del documento. Para las fuentes primarias se tendrá en cuenta la técnica de análisis de contenido, aplicado, a partir de la codificación del contenido de un mensaje o conjunto de mensajes en distintas categorías donde se analizan las relaciones entre los distintos aspectos del contenido. También se tendrá en cuenta el análisis de tipo estadístico y de contenido a partir de las fuentes secundarias.

Esta tesina está estructurada en tres capítulos, donde cada uno de estos capítulos coincide con el desarrollo de los objetivos específicos planteados. En Capítulo I se realizará un recorrido descriptivo en torno al programa nuclear de Irán y las negociaciones llevadas a cabo entre este y el P5+1 hasta la concreción del Acuerdo Nuclear en el año 2015. Asimismo, se analizará la recepción de este en el escenario regional e internacional.

El Capítulo II atenderá al vínculo entre la República Islámica de Irán e Israel, para comprender la recepción por parte de este último del Acuerdo Nuclear. Este capítulo introduce la cuestión referente a la retirada de Donald Trump del PAIC, generando un antes y un después en el tratamiento de la cuestión nuclear de Irán.

En el capítulo III se buscará explicar las medidas adoptadas por Israel para frenar las pretensiones iraníes en la región de Medio Oriente a posterior del levantamiento de las sanciones por parte de los países occidentales. Conjuntamente para este punto se desarrollará un análisis de los factores endógenos y exógenos que permean el cambiante equilibrio de poder en la región.

Para finalizar, se expondrán las conclusiones del análisis realizado junto con algunas consideraciones finales.

CAPÍTULO I

Abordar la cuestión nuclear de Irán implica, en primera instancia, describir los aspectos centrales de su programa nuclear para avanzar hacia su importancia para la política exterior de la República Islámica. Del mismo modo comprender la perspectiva regional e internacional respecto a dicho programa nuclear nos ayuda a responder el porqué de la búsqueda para su contención. Como se desarrollará durante este capítulo, la diplomacia internacional actuó como centro de arduas negociaciones por casi quince años hasta la firma del histórico Joint Comprehensive Plan of Action en 2015.

A. El programa nuclear iraní como problemática internacional

1. Breve recorrido histórico

El programa nuclear de Irán posee raíces profundas, teniendo que remontarnos a la mitad de la pasada centuria para encontrarlas. Irán inició su programa nuclear con una gran ayuda de los EE. UU., quienes le proporcionaron en el año 1957 el primer reactor nuclear de investigación⁷. El país persa fue parte del programa “Átomos para la Paz” del presidente norteamericano Eisenhower, una iniciativa que tenía como objetivo brindar a los países tecnologías nucleares civiles con fines pacíficos con el objetivo de que sus programas nucleares no se desvíen hacia objetivos militares (Eisenhower, 1953). Los beneficiarios de dicho programa incluyeron a Israel, India, Pakistán e Irán, este último gobernado por Shah Reza Pahlevi, quien contaba con amplio respaldo de EE.UU.

El programa nuclear de Irán tiene su primer gran impulso a finales años de la década de 1960 y 1970, debido a que el auge en los precios del petróleo se tradujo en amplios beneficios económicos para los países de Medio Oriente. Es decir, que Irán pasaba también a tener la capacidad para invertir en investigación⁸ y desarrollo nuclear. Esta cuestión preocupó a los diplomáticos estadounidenses, quienes al advertir a su gobierno sobre los avances iraníes comenzaron a poner freno al vínculo nuclear con Irán.

Sin embargo, las intenciones de Pahlevi se orientaban a continuar con el desarrollo de actividades vinculadas con la energía nucleares para dotar al país de

⁷ El reactor nuclear de investigación de 5 megavatios de potencia se encontraba en el Centro de Investigaciones de la Universidad de Teherán, tenía como particularidad la utilización de uranio enriquecido al 93 por ciento como combustible (Garrido Rebolledo, 2016).

⁸ El gobierno del Shah pagó a docenas de estudiantes iraníes para que asistieran al Instituto de Tecnología de Massachusetts y estudiarán ingeniería nuclear (NPR, 2015).

autonomía en el suministro eléctrico⁹. Para ello logró contratos con consorcios de empresas europeas que le permitieron a Irán la construcción de sus primeros dos reactores de 1.293 MWe de potencia cada uno, los cuales fueron localizados en la ciudad de Bushehr, capital de la provincia homónima ubicada al suroeste del país.

El año 1979 es un parteaguas para la historia de Medio Oriente, siendo el proceso de la Revolución Islámica que llevó al poder al ayatolá Ruhollah Jomeini un cambio radical en el sistema político, social y religioso de Irán, así como en sus Relaciones Internacionales¹⁰. Por su parte la “crisis de los rehenes”¹¹, se señala como el momento de quiebre en las relaciones con Washington. En este punto es donde se hizo explícito el rechazo social al interior de la República Islámica a los valores y creencias occidentales, que eran promovidos por “El Gran Satán”, la forma de la cual el régimen de los Ayatollahs hacía referencia a Estados Unidos.

Las consecuencias de la Revolución con relación al programa nuclear fueron directas. En gran parte se produjo un abandono de este a causa de la rescisión de la mayoría de los contratos que se sostenían con empresas europeas y norteamericanas. Estas compañías exportaban a Irán el combustible necesario para sus prematuros reactores.

Lo anterior se sumaba a que el gobierno revolucionario en principio fue abiertamente contrario a la idea del desarrollo nuclear, no solamente porque se lo consideraba como imposición y réplica de los estándares occidentales de conducta, sino porque también cualquier orientación militar de un programa nuclear se encontraría por fuera de lo establecido por la *sharia* o ley islámica¹². El exilio de muchos estudiantes, investigadores y científicos iraníes en los años de la revolución también fue uno de los motivos del estancamiento de los avances nucleares de Irán.

Esa actitud por parte del gobierno revolucionario duró hasta los primeros años de la década de 1980, cuando Irán entró en guerra contra su vecino Irak dirigido por Saddam Hussein. Durante la guerra, Irak bombardeó repetidamente la instalación nuclear de Bushehr, a pesar de que no estaba operativa en ese momento, provocó grandes daños a su infraestructura.

⁹ El objetivo declarado de Pahlevi consistía en la construcción de 23 reactores nucleares de 23.000 MW de potencia total para finales del siglo (Garrido Rebolledo, 2015).

¹⁰ El final de 2.500 años de monarquía persa eliminó rápidamente la estrategia “*Twin Pillars Policy*” de Washington, que se basaba en estrechos vínculos con Arabia Saudita y, aún más, Irán para marginar al Irak baazista y evitar el surgimiento de un orden pro-Moscú en el Golfo Pérsico.

¹¹ El 4 de noviembre de 1980, con la «crisis de los rehenes en Irán» en la que una turba radical asaltó de estudiantes islámicos asaltaron la Embajada de EE UU en Teherán, secuestrando a 52 estadounidenses (en su mayoría personal diplomático y militar) y los mantuvo retenidos durante 444 días.

¹² Los ayatollahs afirman que en la producción o el empleo de armamento nuclear contradicen los mandatos islámicos que supuestamente lo proscriben: “Tanto las fetuas de la *sharia* [ley islámica] como el *aqli* [la lógica y la razón] dicta que no debemos hacernos con el arma nuclear” (Khamenei, 2013).

Durante la guerra, a las implicancias económicas y humanitarias, se le sumaron los apagones en los servicios de luz eléctrica en territorio iraní, problema que se debía al desmantelamiento de los reactores nucleares. Esto hizo que la posición del gobierno iraní respecto a la energía nuclear sea insostenible.

Dos cuestiones se remarcan en esta década de guerra respecto a la energía nuclear en Irán y que son tomadas a menudo como indicios de una orientación militar en el programa nuclear de la naciente República Islámica.

La primera referente a un acuerdo con China en diciembre de 1984 para el suministro de esta última de un reactor de entrenamiento (del mismo poca mayor información se conoce) que se ubicó en el Centro de Investigación Nuclear de Isfahan¹³. La segunda cuestión refiere a que llegando el final de la década de los ochenta Argentina tomó el relevo de EE UU y firmó un Acuerdo con Irán para reconfigurar el núcleo del reactor de Bushehr (a cambio de 5.500 millones de dólares) para que el nombrado reactor pudiese funcionar con uranio enriquecido al 20%.

Con la finalización de la guerra entre Irán e Irak se abre una nueva etapa en la historia de la República Islámica, coincidente con la llegada al poder de Akbar Hashemi Rafsanjani, quien sería elegido el cuarto presidente en la historia del país entre 1989 y 1997. Rafsanjani toma una serie de medidas referentes al programa nuclear que lo relanzan oficialmente. Con el objetivo de terminar la construcción de los dos reactores en Bushehr, Irán acude a Rusia con quien firma un acuerdo para el envío de materiales usados en los procesos sofisticados de enriquecimiento de uranio, algo que debido a las presiones norteamericanas a Rusia no terminó de concretarse, aunque sí se establecieron las relaciones para el futuro envío de agua pesada y centrifugadoras desde Moscú.

Asimismo, Irán procede en la firma de Acuerdos de cooperación nuclear con China (el nombrado de 1985 y su ampliación en 1990) y Pakistán (en 1988), que incluían el entrenamiento de personal cualificado iraní y el suministro de un nuevo reactor de neutrones que sería ubicado en Qinshan. De los nombrados Acuerdos, se desprende la idea de que Irán pudo también haber recibido ayuda y tecnología relacionada con el enriquecimiento de uranio de forma ilegal, a través de una red internacional clandestina liderada por el científico y padre de la bomba nuclear paquistaní, General Abdul Qadeer Khan (Congressional Research Service, 2021).

Llegando al comienzo de la nueva centuria, Irán ya había conseguido realizar avances significativos en materia de enriquecimiento de uranio por centrifugación y láser, conversión de uranio, experimentos de reprocesamiento y construcción de un

¹³ En 1987 el equipo del Centro Nuclear de Amirabad en Teherán (rebautizado con el nombre de Amir Kabir Technical College) también sería trasladado a Isfahán. El reposicionamiento de los centros de investigación levantaba las sospechas de que el suministro eléctrico no era el único fin del programa nuclear posterior a la revolución.

reactor de agua pesada -declarado como de investigación- en Arak, muchas de estas actividades sin notificación del principal órgano internacional de control y vigilancia nuclear, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) (Congressional Research Service, 2019).

2. Objetivos del programa

Irán ha argumentado en todo momento que su programa nuclear posee fines pacíficos y civiles. Vale mencionar que Irán es parte del régimen internacional de no proliferación nuclear cuyos orígenes se remontan al final de la Segunda Guerra Mundial. S. Krasner (1983) define un *régimen internacional* como “el conjunto de normas explícitas e implícitas, formales e informales, en torno a las que convergen las expectativas de los estados”.

Es decir, que, llevado al ámbito de la no proliferación nuclear, existen una serie de instrumentos regulatorios que se han ido sistematizando a lo largo del tiempo y que descansan en la confianza de las partes en su cumplimiento cuyo objetivo es hacer más predecible la conducta de los estados en lo referente a la producción, tenencia y transferencia de armas nucleares.

La piedra angular del nombrado régimen la constituye el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) al cual la Irán adhirió en 1968 y ratificó dos años más tarde y del que tan solo cuatro estados, India, Pakistán e Israel –que nunca lo han firmado– y Corea del Norte –que lo denunció en 2003– no son parte. Frente a las acusaciones de que Irán por medio de su programa desarrolla energía nuclear con vistas a la producción de armas de destrucción masiva (ADM) el argumento iraní siempre ha versado sobre el artículo IV del nombrado TNP y el derecho de todo estado de tener un programa con fines pacíficos. El mismo establece que:

«1. Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II de este Tratado.

2. Todas las Partes en el Tratado se comprometen a facilitar el más amplio intercambio posible de equipo, materiales e información científica y tecnológica para los usos pacíficos de la energía nuclear y tienen el derecho de participar en ese intercambio. Las Partes en el Tratado que estén en situación de hacerlo deberán asimismo cooperar para contribuir, por sí solas o junto con otros Estados u organizaciones internacionales, al mayor desarrollo de las aplicaciones de la energía nuclear con fines pacíficos,

especialmente en los territorios de los Estados no poseedores de armas nucleares Partes en el Tratado, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de las regiones en desarrollo del mundo»

Las discusiones en torno al programa nuclear de Irán en la actualidad giran en torno a la dificultad de distinguir un programa nuclear militar, ya que el mismo puede coexistir con un programa civil, incluso con la decisión gubernamental explícita de no producir armas nucleares. Desde una mirada de la seguridad, S. Krasner (1989) “los Estados del Tercer Mundo se preocupan por la vulnerabilidad y las amenazas (...) estos desean tanto poder y control como riqueza y una estrategia para este objetivo es intentar cambiar las reglas de juego”.

Conviene subrayar que el TNP, nunca tuvo el carácter de un tratado de desarme, ni tampoco como un título de prohibición del arma nuclear. Su principal objetivo radica en prevenir la propagación de las armas nucleares, con un criterio que no deja de tener un punto de arbitrario: que los cinco estados que habían realizado ensayos con arma nuclear antes de 1967 –los cinco con estatus de miembro permanente en el Consejo de Seguridad– debían ser los únicos poseedores “legítimos” del arma.

Desde el 2002, las demandas norteamericanas e israelíes de las intenciones de la existencia de un programa dual en Irán, repercutieron en la OIEA quien comenzó a realizar investigaciones de mayor profundidad en el propio territorio iraní. En 2002, el OIEA comenzó a investigar las actividades nucleares en las denunciadas plantas Natanz y Arak. Durante una reunión de junio de 2003, la junta del OIEA expresó su “preocupación” por el gran desarrollo de sus instalaciones nucleares, y también por las actividades nucleares no declaradas de Irán, entre ellas, el enriquecimiento de uranio por centrifugación de gas (OIEA, 2005).

En este proceso las centrifugadoras de gas enriquecen el uranio a altas velocidades que aumentan la concentración del isótopo de uranio-235¹⁴ (U-235). Las centrifugadoras pueden producir tanto uranio poco enriquecido (UPE) que se puede utilizar en reactores nucleares de potencia, como uranio altamente enriquecido (UAE) que es uno de los dos tipos de material fisionable utilizado en armas nucleares.

Irán siempre defendió que el propósito de enriquecer uranio al 5 por ciento era la producción de combustible para sus instalaciones nucleares y que la finalidad del enriquecimiento al 20 por ciento era la fabricación de combustible para reactores de investigación (Iranian Watch, 2006).

¹⁴ Los dos elementos tradicionalmente empleados para la fabricación de un explosivo nuclear son el uranio 235 y el plutonio 239. El primero se da en la naturaleza, mientras que el segundo sistema de enriquecimiento y reprocesamiento del uranio 238 (Cartagena Núñez, 2022).

2.a. Las instalaciones declaradas

El potencial nuclear de Irán se pone de manifiesto en la serie de instalaciones disponibles que posee para llevar a cabo el control de las diferentes etapas del ciclo del combustible nuclear. Esa infraestructura incluye la mina donde Irán extrae uranio natural, la instalación que procesa el mineral de uranio en un concentrado conocido como "*yellow cake* o torta amarilla", y la planta que la convierte en gas hexafluoruro de uranio (por sus siglas UF₆). Este gas es la materia prima para las centrifugadoras que enriquecen uranio. Teherán había declarado al Organismo en 2003 (y hasta el momento de la firma del PAIC) 18 instalaciones nucleares. A continuación, se describen brevemente alguna de ellas

Natanz y Fordow: plantas de enriquecimiento de uranio

La instalación subterránea de enriquecimiento de uranio de Natanz había operado como clandestina hasta la información revelada por el Consejo Nacional de Resistencia de Irán (NCRI) en agosto de 2002. Irán reconocería su existencia como parte de su programa de enriquecimiento por centrifugas de gas recién en febrero de 2003. La instalación de Natanz desde entonces consta de una Planta Piloto de Enriquecimiento de Combustible (PFEP) y una Planta de Enriquecimiento de Combustible (FEP).

Una vez declaradas las actividades de investigación y desarrollo de enriquecimiento, empresas subsidiarias de Irán especializadas en construcción de centrifugadoras -como Kalaye Electric Company¹⁵ trasladaron sus actividades a Natanz en 2003. La instalación fue visitada por primera vez por inspectores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en febrero de 2003 con objetivo de fijar la producción de uranio poco enriquecido (UPE, al 5 por ciento) y comenzar a ser sometida a salvaguardias del OIEA.

Según informes de la OIEA, Irán puso en pleno funcionamiento la instalación de Natanz en el año 2008, por medio de procesos que implicaron utilizar uranio extraído, molido y convertido en el país como materia prima. Según investigaciones posteriores se supo que la operación de ensamblaje de las primeras 164 centrifugadoras había sido efectiva en octubre de 2003, sin ser declarada dicha actividad.

¹⁵ Empresa estatal subordinada a la Organización de Energía Atómica de Irán; declarada por las autoridades iraníes como el sitio principal para la investigación y el desarrollo de enriquecimiento por centrifugación entre 1997 y 2002. Como se explicará a posterior, la compañía fue objetivo de un ataque del gusano informático Stuxnet el 11 de mayo de 2010 por su rol en la construcción de la Planta de Enriquecimiento de Combustible de Fordow.

En un contexto de mayor presión internacional, Irán comenzó a enriquecer uranio hasta un 20% de U-235 en la instalación de Natanz en febrero de 2010. Funcionarios iraníes declararon que el uranio enriquecido sobrante serviría como combustible en el reactor de investigación de Teherán, así como futuros reactores de investigación de este tipo.

Por otra parte, Irán no notificó al OIEA hasta septiembre de 2009 que estaba construyendo una nueva instalación llamada Planta de Enriquecimiento de Combustible en Fordow (FFEP), cerca de la ciudad de Qom. Se especula con que dicha planta era la pieza central del Proyecto Ahmed, el programa iraní encubierto para desarrollar armas nucleares que según el gobierno israelí estuvo diseñado originalmente para contener hasta 2.976 centrifugadoras de gas en 16 cascadas divididas en dos unidades.

La instalación de Fordow está constituida por una planta centrifugadora de gas para el enriquecimiento de hexafluoruro de uranio (UF6) desarrollada y gestionada por la Organización de Energía Atómica de Irán (AEOI). Su ubicación estratégica comprende un complejo de túneles subterráneos en los terrenos de una base militar del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC), a unos 95 kilómetros al suroeste de Teherán en la carretera de Qom a Aliabad.

La planta es custodiada por el IRGC e incluye dos salas de centrifugas: "Unidad 1" y "Unidad 2". Según Iranian Watch (2021) la instalación tiene tres entradas de túneles principales que conducen a las salas de enriquecimiento subterráneo; que según se informa, tiene trampas para explosiones y emboscadas diseñadas para mitigar las explosiones si se bombardean las entradas de los túneles; supuestamente protegido por los sistemas de misiles tierra-aire Bavar-373 de fabricación iraní y S-300 de fabricación rusa.

Siguiendo los informes de la OIEA de diciembre de 2011, Irán comenzó a enriquecer hasta un 20% de U-235 en la Planta de Enriquecimiento de Fordow, una instalación que continuaría siendo el blanco principal de inspecciones del organismo por sus continuas infracciones internacionales en materia de enriquecimiento.

Arak y Buscher: centrales de energía nuclear

Irán informó por vez primera al OIEA, en una carta de fecha 5 de mayo de 2003, sobre su intención de construir, a partir de 2004, un reactor nuclear de 40 MWt en Arak (también conocido como reactor IR-40). Este reactor está diseñado para utilizar combustible de uranio natural ya que su objetivo primordial era la producción de isótopos destinados a la producción de medicamentos, que no requieren enriquecimiento.

El diseño del reactor original de Arak fue motivo de grandes controversias por la utilización de plutonio, el material utilizado en armas nucleares probadas. El diseño

original terminó siendo modificado de acuerdo a lo establecido en el JCPOA, pero según se estima, de haberse completado hubiese tenido la capacidad suficiente de producción de plutonio necesaria para la fabricación de una o dos bombas de dicho material por año (Congressional Research Service; 2019).

Por su parte, en Bushehr funciona un reactor de agua a presión cuyo objetivo declarado por Irán es el abastecimiento de electricidad. El mismo entró en funcionamiento en septiembre de 2011, luego de las acusaciones internacionales de que estaba produciendo agua pesada en niveles mucho mayores de las que necesitaban las instalaciones iraníes. En febrero de 2005 Irán y Rusia concertaron un acuerdo de suministro de combustible para este reactor. Moscú suministró 82 toneladas de combustible inicial para Bushehr-1.

Además, según los informes, los expertos iraníes recibieron capacitación en el centro de capacitación Novovoronezh, dirigido por la agencia rusa de energía nuclear Rosenergoatom, que es la división de energía eléctrica de Rosatom. Por último, hay que mencionar que la misma central nuclear se está desarrollando la construcción de dos reactores más (Buscher-2 y Buscher-3) de características similares a Buscher-1.

Listado de instalaciones nucleares declaradas por Irán hasta 2015
Teherán:
1. Reactor de investigación de Teherán (TRR)
2. Instalación de producción de radioisótopos de molibdeno, yodo y xenón (MIX)
3. Laboratorios plurifuncionales de Jabr Ibn Hayan (JHL)
Isfahán:
4. Reactor miniatura fuente de neutrones (MNSR)
5. Reactor subcrítico de agua ligera (LWSCR)
6. Reactor de agua pesada de potencia nula (HWZPR)
7. Instalación de conversión de uranio (UCF)
8. Planta de fabricación de combustible (FMP)
9. Planta de fabricación de placas de combustible (FPFP)
10. Planta de fabricación de polvo de UO ₂ enriquecido (EUPP)
Natanz:
11. Planta de enriquecimiento de combustible (FEP)
12. Planta piloto de enriquecimiento de combustible (PFEP)
Fordow:
13. Planta de enriquecimiento de combustible de Fordow (FFEP)
14. Reactor de investigación nuclear de Irán (reactor IR-40)
Karaj:
15. Instalación de almacenamiento de desechos de Karaj
Bushehr:
16. Central nuclear de Bushehr (BNPP)
Darkhovin:
17. Central nuclear de 360 MW
Shiraz:
18. Reactor de investigación de Fars de 10 MW (FRR)

Fuente: Retomado de Garrido Rebolledo (2016)

2.b. El enriquecimiento de uranio y el “tiempo de ruptura”

Enriquecer suficiente uranio es solo el primer paso para producir un arma nuclear. El uranio, en forma de gas, tendría que ser convertido en un metal y luego moldeado para caber en una ojiva. El metal de uranio también tendría que ser equipado con un paquete explosivo y luego “casado” con un sistema de entrega, como un misil. La pregunta a continuación es: ¿Cuánto tiempo se necesita para completar este proceso?

El denominado “*tiempo de ruptura*” o “*sneakout*” responde la pregunta, denominando a la cantidad de tiempo necesario para producir suficiente uranio enriquecido y que el mismo sea utilizado en la fabricación de armas nucleares. La principal variable que se considera para determinar un *sneakout* está determinada en

gran parte por el número, tipo y potencial de las centrifugadoras utilizadas, lo que deviene en que el tiempo de enriquecimiento se puede acortar con centrífugas más potentes.

Cuanto más potentes son las centrifugas, menos número de estas se requieren para producir la misma cantidad de combustible, lo que también hace posible la opción que Irán emprenda el camino de enriquecer uranio en sitios clandestinos de menores dimensiones. Según Irán Watch (2022) se necesitan 16 kg de uranio metálico altamente enriquecido (aproximadamente 90% U-235) en el núcleo terminado de cada arma nuclear. Pero alrededor de 42 kg de U-235 al 60% también sería suficiente uranio enriquecido al 90 por ciento para una bomba¹⁶.

En 2015, momento que se firma el JCPOA, Irán estaba explotando seis cascadas de centrifugadoras IR-1 y dos cascadas de centrifugadoras IR-6 en la planta de enriquecimiento de combustible de Fordow y varios cientos de centrifugadoras adicionales en la planta piloto de Natanz, en particular de la IR-4 y la IR-6. Irán también tenía varios miles de centrifugadoras IR-1 almacenadas en Natanz.

Para noviembre de 2022, (momento en que finaliza el recorte temporal de nuestra investigación) el avance de Irán fue notable: opera con 34 cascadas de centrifugadoras IR-1, así como 11 cascadas de centrifugadoras más potentes (seis cascadas IR-2, dos cascadas IR-4 y tres cascadas IR-6) en la Planta de Enriquecimiento de Combustible de Natanz. A partir de estos datos que dan inicio a nuestra investigación, se buscará vislumbrar los motivos de la intransigencia nuclear de Irán y cómo afectó el vínculo con Israel a pesar de una variable interviniente como el JCPOA.

La siguiente infografía retomada del Proyecto Wisconsin sobre Control de Armas Nucleares en 2022 dilucida el tiempo mínimo estimado de Irán para un *sneakout* con las capacidades de enriquecimiento actuales.

Tiempo mínimo estimado que tardarían las centrifugadoras actualmente instaladas en modo de producción de enriquecer suficiente uranio para:	
Un arma	<1 semana
Dos armas	~1 semana
Tres armas	~2 a 3 semanas
Cuatro armas	~3 a 4 semanas
Cinco Armas	~4 a 5 semanas

Fuente: Wisconsin Project on Nuclear Arms Control (2022)

¹⁶ Esta estimación proviene del estándar utilizado en armas nucleares suficientes para un arma de implosión.

3. Rol del programa nuclear en la política exterior iraní

Lobell, Ripsman y Taliaferro (2009) presentan en su libro *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* los preceptos básicos que conforman la teoría del realismo neoclásico. Según los autores, la variable independiente son la distribución de poder en el sistema y las capacidades materiales de poder del Estado (lo que permite considerarla como es una teoría realista). La variable dependiente –aquella cuyo cambio se trata de explicar– es un área concreta de la política exterior de un Estado en un momento histórico preciso.

A la hora de establecer los parámetros básicos de la política exterior de un Estado hay que conocer de entrada la posición que éste ocupa en el sistema y su poder material relativo (Rose, 1998). Aquí es donde se puede insertar la perspectiva del realismo desde su vertiente ofensiva o defensiva.

Es menester señalar que Irán dispone de ciertos recursos de poder que hacen la base de la percepción de amenaza de sus vecinos respecto de sus intereses, pero que estos intereses, pueden ser vistos de la misma forma, como garantes de la supervivencia del régimen de los Ayatollahs. En este sentido, se retoma la idea de K. Waltz (1978) de que la anarquía es el principio ordenador de las unidades en el sistema, y que las capacidades de poder equivalen a la mayor o menor cantidad de recursos que un Estado tenga en la distribución de capacidades del Sistema Internacional: “Las capacidades económicas, militares, etc., las naciones no pueden ser sectorizadas y evaluadas por separado.

Los Estados no se hallan en la jerarquía más alta porque sobresalgan de una manera u otra. Su rango depende del modo en que se sitúen todos los aspectos siguientes: dimensión de la población y de territorio, recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad y competencia política” (Waltz, 1988).

Por su parte, Snyder (1996) plantea la hipótesis de que a nivel sistémico algunas variables como la geografía operan como las correas de transmisión entre estructura y unidades, produciendo efectos independientes de las restricciones sistémicas.

En este sentido, Irán es el país más grande de Oriente Medio con 1.745.150 km² (Banco Mundial, 2020) después de Arabia Saudí. Por su posición geográfica entre Oriente y Occidente, el país se convirtió pronto en lugar de paso de las rutas comerciales transcontinentales. A su vez, Irán es el país con más kilómetros de litoral en el Golfo Pérsico, una condición que le garantiza una posición de influencia en esas aguas y en el Estrecho de Ormuz, punto estratégico de la navegación marítima internacional. Por su parte, la población iraní se ha duplicado desde los años de la revolución hasta alcanzar los 87.923.432 de personas en 2021 según los datos del Banco Mundial.

Irán cuenta con un potencial considerable como consecuencia de su riqueza energética: es el cuarto país del mundo en reservas probadas de petróleo y el segundo en reservas probadas de gas. Los recursos naturales de Irán son valorados en 650.000 millones de dólares. Siendo un país que posee el 7% de las reservas minerales del mundo, según los datos del Centro de Estudios del Parlamento de Irán del año 2014.

El posicionamiento geográfico privilegiado, le ha permitido al país aprovechar la situación para consolidar algunas industrias locales como la del refino del petróleo, la producción de electricidad, la petroquímica, la siderurgia y la fabricación de cemento, en base a sus propios recursos, tanto humanos como naturales. El sector del petróleo y gas aporta en promedio el 10% del PIB.

En la arista militar, Irán cuenta con el inventario más completo de misiles de todo Oriente Medio que además tienen capacidad para transportar armas de destrucción masiva pueden alcanzar objetivos regionales y en el sudeste de Europa. Irán también dispone de capacidades notables de control del ciberespacio de tipo ofensivo y defensivo.

Teniendo esto en cuenta, nos acercamos a una explicación más certera del rol clave que ocupa el programa nuclear en la formulación de la política exterior de Irán. La cuestión nuclear se encuentra vinculada a los objetivos que persigue la República Islámica en su ambiente estratégico. M.Y. Zarif quien se desempeñó como Ministro de Asuntos Exteriores de la República Islámica entre 2013 y 2021, explica que los objetivos que se sostienen en la política exterior de Irán siempre versan sobre la preservación de la independencia del país y de su integridad territorial, así como también de su seguridad nacional por medio de un desarrollo sustentable basado en los estándares de la democracia islámica (Zarif, 2016).

Irán emplea una serie de métodos y mecanismos diferentes para implementar su política exterior, específicamente en aquellos objetivos vinculados a su seguridad. Los mismos van desde demostraciones de su poder militar y nuclear, el financiamiento y apoyo a grupos subsidiarios, el desarrollo de sus capacidades de control cibernético.

El programa nuclear proporciona a Irán y al régimen la utilidad estratégica que se supone que generan las capacidades militares nucleares: un seguro existencial. Ergo, si Irán logra ser percibida como potencia nuclear, la amenaza de una intervención militar extranjera contra se reduce considerablemente.

Según el realismo neoclásico, la variable independiente también incide sobre un conjunto de variables intervinientes como, por ejemplo, la percepción de los técnicos y decisores de la política exterior, el grado de consenso de las élites y de determinados actores sociales sobre un asunto de la realidad internacional, la fortaleza o fragilidad del sistema político, o la capacidad del gobierno a la hora de extraer recursos para la acción exterior (Jordan, 2022).

Los líderes de Irán, enfatizan que debido al desarrollo de su civilización y su "independencia" de Occidente, los lleva a reivindicar el derecho a ser reconocidos como una gran potencia en la región. En el plano discursivo, la declarada búsqueda de la clase política iraní de mejorar su posición en el sistema internacional demarca también cuales son los objetivos de Irán en referencia a su programa nuclear.

En palabras del ex secretario de Estado del Consejo Supremo de Seguridad Nacional y posterior presidente de la República Islámica, Hassan Rohaní "poseer las capacidades para el enriquecimiento del uranio significa una nueva posición para cada país que las posee, no sólo respecto a consideraciones tecnológicas, sino también en términos políticos" (Rohani, 2013).

Respecto al impacto de la ideología y el tipo de régimen en la política exterior de los Estados Taliaferro (2009) realiza algunas consideraciones útiles a nuestro caso. El autor explica que los factores ideacionales (como la ideología y el nacionalismo) pueden desempeñar un papel fundamental en ayudar al liderazgo a extraer, movilizar y dirigir los recursos de la sociedad y cultivar apoyo entre su base de poder.

La ideología puede facilitar o inhibir el liderazgo. La capacidad de los ciudadanos para extraer y movilizar recursos de la sociedad en función de su contenido y de la medida en que la población y las élites lo compartan. La ideología también puede jugar un papel instrumental y necesario para ayudar a los líderes a movilizar el apoyo interno para nuevas y costosas grandes estrategias. Esto es particularmente cierto en el caso de Estados revisionistas (Taliaferro, 2009).

En este sentido, la ideología de la revolución islámica de Irán de 1979 sigue influyendo en la política exterior de Irán. El régimen clerical instituido desde la revolución se centra en el "líder supremo" que combina la política y la religión en su figura de autoridad manteniendo una retórica antioccidental que tiene un fuerte apoyo en la sociedad. Los líderes de Irán encuentran otra motivación para el desarrollo de sus objetivos en la percepción de una amenaza hacia su régimen y el enfático rechazo de Estados Unidos a sus intereses.

Los intereses nacionales de Irán generalmente encajan, aunque a veces también entran en conflicto con la ideología de Irán. Cómo se desarrollará más adelante, durante los años de negociaciones nucleares, el Ayatollah Khamenei tuvo que ceder ante las iniciativas del presidente Rouhani y matizar su política exterior debido a la gran presión de las sanciones internacionales.

Es precisamente en este sentido de controlar y mitigar los riesgos y costos que los giros y vueltas de las negociaciones de Irán con Occidente reflejan, al igual que su política de conflicto oscilante, la racionalidad instrumental del régimen para asegurar su supervivencia.

La lógica racional del régimen se manifiesta en el patrón general de alternar entre el desafío y las concesiones en un esfuerzo por promover sus pretensiones, tratando de evitar perder el control y tener costos mayores a sus ganancias. Por lo tanto, los iraníes negocian duro, encubren sus acciones, engañan a Occidente, explotan oportunidades, pero también aceptan compromisos cuando su conducta provocativa se encuentra con una amenaza o acción militar y económica creíble.

A lo largo del tiempo, el régimen iraní ha transformado el programa nuclear en una cuestión de prestigio e interés nacional que busca generar consensos al interior del país (Zaccara, 2006). Es la oposición internacional al programa lo que otorga a Irán un discurso de confrontación que busca proteger el orgullo público iraní y, por lo tanto, hace disminuir la capacidad de la oposición para desafiar al régimen. Por consiguiente, el programa nuclear ayuda a aumentar al interior el nacionalismo, lo que colabora a preservar la legitimidad del régimen.

En el paradigma del realismo el Estado actúa dirigido por intereses, por tanto, este es un elemento clave para comprender el diseño de las políticas exteriores. Siguiendo a Morgenthau (1993) quien sostiene que "nuestro mundo es un mundo de intereses opuestos y en conflicto [en donde] los principios morales no pueden siempre realizarse plenamente. Pero al menos podemos acercarnos a ello gracias a la guía siempre temporal de intereses y a la condición siempre precaria de los conflictos".

Sin embargo, en un mundo en competencia en el que los Estados buscan satisfacer sus intereses y que algunos de ellos pueden ser antagonistas con los intereses de otro(s) Estado(s), estos intereses se convierten por tanto en una fuente potencial de conflicto.

En resumen, considerando los riesgos y problemáticas que se puedan presentar, la estrategia de distracción de elevar el nivel de las amenazas desde el exterior para lograr mayores grados de legitimidad en la política interna es otra de las factibles lecturas sobre el rol del programa nuclear en la política exterior iraní.

4. Los actores regionales frente al Irán nuclear

Cuando la cuestión nuclear de Irán comenzó a escalar en la agenda internacional en 2003, las preocupaciones de los vecinos del país persa se dispararon aún más por la clara amenaza que identificaban en una posible transformación de Irán en potencia nuclear que atentaría a desestabilizar el orden regional.

Medio Oriente se caracteriza por ser una región donde los poderes de los países suelen ser semejantes y frente a cualquier amenaza de desequilibrio, ya sea por la acumulación de poder de un actor o las intenciones de desarrollar alguno, se generan cambios que incluyen entre otras cosas, la generación de alianzas. La idea de equilibrio

de poder en la región se hace presente como réplica de la lógica estructuralista que plantean las relaciones de poder a nivel sistémico (Merom, 2020).

A partir de esta exposición del sistema internacional como un sistema de autoayuda, Waltz plantea el equilibrio de poder como una situación inevitable y automática donde “el temor a (...) consecuencias indeseadas estimula a los estados a comportarse de manera que tienden a la creación de equilibrios de poder” (Waltz, 1988).

Entre los efectos no deseados de un Irán nuclear en la región incluyen además la posibilidad de una mayor influencia regional y un mayor activismo chiíta en la región, la posibilidad de una escalada en la carrera armamentista regional que incluiría la búsqueda de adquirir armas nucleares por parte de potencias como Arabia Saudita, Egipto o Turquía.

En este sentido, se debe tener en cuenta que en escenarios de competencia y conflicto un Estado querrá tener una capacidad militar suficiente para resguardar su seguridad frente a todas las amenazas que deba enfrentar, reales o potenciales, estatales o no estatales, y mejor si puede disuadir a sus rivales de no atacar ya que esta sería la alternativa menos costosa (Mearsheimer, 2005).

Israel

El problema nuclear de Irán ha sido el desafío de seguridad regional más importante que Israel tuvo que enfrentar en los últimos tiempos. La clase política de Israel sostiene que el desarrollo de los procesos de enriquecimiento de Uranio -y las consecuentes posibilidades de que Irán alcance armamento nuclear- no solo son una amenaza para la paz y la estabilidad regionales, sino también una amenaza a su propia existencia como estado.

En primer término, Israel continúa siendo el único país de la región con armas nucleares sumado a que no es firmante del régimen internacional del TNP. Este *status* que tradicionalmente Israel ha utilizado para generar disuasión en una región que lo percibe como hostil, podría verse modificado.

En relación a lo anterior, lo central para Israel frente al Irán nuclear es cómo esta cuestión aumentaría los niveles de amenaza regionales y hasta qué punto podría Tel Aviv considerarlos tolerables. Esto último en el marco de la posibilidad que otros países busquen alcanzar armamento nuclear que neutralice su *status* único o que se produzca una escalada que involucre la participación de Estados Unidos u otras potencias extrarregionales.

Siguiendo a Merom (2015) los efectos secundarios que podría generar un Irán nuclear son vistos desde la clase política israelí como inaceptables. Entre ellos transferir directamente armas nucleares a otros estados y/o actores no estatales, transferir

conocimientos y tecnología nucleares o convertirse en la causa de la proliferación reactiva, es decir, inducir a otros estados o grupos a adquirir capacidades nucleares.

Por lo expuesto, la vehemente enemistad mutua entre Irán e Israel es inconfundible. Desde esta óptica, Irán chiita revolucionario presenta una inexorable motivación para defender una agenda antiisraelí en un Medio Oriente predominantemente sunita y árabe. El hecho de que el anti-sionismo es un criterio para la pureza revolucionaria deja pocas dudas en Jerusalén de que el régimen iraní realmente desea dañar a Israel.

A lo largo de nuestra investigación se buscará dilucidar a profundidad este vínculo en búsqueda de explicar las intenciones de ambas partes, y problematizar el carácter ofensivo o defensivo de su accionar internacional, en principal manera desde la llegada del Acuerdo Nuclear.

Arabia Saudita y los países árabes del Golfo

Los líderes saudíes han visto desde los años de la revolución a Irán como un rival regional. Hoy, la casa saudí ve la República Islámica como su principal enemigo geopolítico en su competencia por el liderazgo regional y del mundo musulmán en general.

Riad y Teherán compiten por la influencia a través del apoyo a facciones en guerra en escenarios como Irak, Líbano, Palestina, Siria y Yemen. En el Golfo, Irán ha buscado hacer incursiones políticas y presionar a los miembros más pequeños del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) para reducir o eliminar sus vínculos militares con Occidente, mientras que Arabia Saudí ha intentado reunirlos para contener la influencia de Irán.

De todos los estados árabes, Arabia Saudita probablemente es quien goza de mayor seguridad y prestigio, por lo que mantiene incentivos para adquirir alguna forma de disuasión nuclear por medio del desarrollo de su propio programa nuclear en caso de que Irán desarrolle armas nucleares. Como indicador a lo anterior encontramos que en el año 2018 Arabia Saudita anunció un plan de construcción de 16 reactores de energía nuclear para 2040 sumado a que el reino construyó con ayuda de China una instalación en la región de Al-Ula, en el noroeste del país, para producir “*yellow cake*” (AlJazeera, 2020).

Sin embargo, al resto de los estados del Golfo les preocupa que Estados Unidos o Israel puedan lanzar un ataque preventivo contra las instalaciones nucleares iraníes sin tener en cuenta las garantías y efectos sobre su propia seguridad o viabilidad económica. Específicamente, existe el temor de que el ejército iraní tome represalias

contra los estados del Golfo por el vínculo de estos con Arabia Saudita (Kahl, Dalton & otros, 2018)

Egipto y Turquía

Nos referimos a estos dos países teniendo en cuenta sus capacidades e intenciones históricas en lo que refiere al desarrollo nuclear y su percepción frente al programa iraní.

Egipto fue uno de los pioneros en materia nuclear en la región y al igual que Irán, sus orígenes se remontan a los años de la Guerra Fría y de sus enfrentamientos con Israel. Sin embargo, siempre los limitantes para el país egipcio estuvieron en los altos costos que representaba el mantenimiento de este, a pesar de haber llegado a tener un proyecto nuclear declarado en Al-Dabaa, con el objetivo de proporcionar energía eléctrica al país.

Con el pasar del tiempo y la firma de Egipto del TNP las intenciones de su desarrollo nuclear fueron inciertas, pero pareciera que el advenimiento de un Irán nuclear -país con el que no tiene relaciones diplomáticas- volvió a despertar sus pretensiones nucleares, al menos en carácter pacífico. Muestra de ello es el Acuerdo en 2015 entre el presidente Abdel Fattah al-Sisi y la Agencia Federal de Energía Atómica Rosatom para construir una central de cuatro reactores que tendrán una capacidad de 1.200 megavatios cada uno y estarán a cargo de la empresa rusa durante 60 años (Monitor de Oriente, 2015).

Por su parte Turquía, presenta una cuestión que requiere de un análisis más profundo. En principal manera porque en vistas de su seguridad, es parte de una alianza occidental como la OTAN pero a su vez balancea su posición internacional manteniendo buenos vínculos con Rusia y China. Además, desde la llegada al gobierno del partido del AKP, Turquía emprendió un regreso a Medio Oriente, buscando encauzar buenas relaciones con los países árabes, pero así también con Israel.

Desde que el problema nuclear de Irán ascendió en la agenda internacional de los países, Washington instó continuamente a los funcionarios turcos a cooperar para encontrar una solución integral al problema para una solución satisfactoria de la controversia de conformidad con las condiciones de Estados Unidos. Este asunto se enmascaraba en que Turquía buscaba restaurar las relaciones con Washington, que habían sido gravemente dañada por la invasión de Irak, lo que hizo difícil pasar por alto la propuesta estadounidense.

Para 2005, varios funcionarios del gobierno turco y algunos diplomáticos expresaron su preocupación con respecto de un Irán con capacidades nucleares. Finalmente, en el Documento de Política de Seguridad Nacional de Turquía de 2005, el

programa nuclear iraní fue reconocido como un problema para la seguridad internacional.

Sin embargo, es posible dilucidar un cambio en la posición del gobierno del AKP respecto de la cuestión. En octubre de 2009, se discutió en Viena un acuerdo de intercambio del combustible de uranio que había sido enriquecido por Irán. El por ese entonces presidente del Organismo Internacional de Energía Atómica, El Baradei, propuso colocar el uranio poco enriquecido (LEU) de Irán bajo la custodia de Turquía a cambio de que el Grupo de Viena garantice a Irán poder la producción de uranio para usos eléctricos (Gurzel & Ersoy, 2012).

Las relaciones entre Irán y Turquía cobraron una mayor profundización desde 2010, cuando Irán se transformó en el segundo mayor importador del gas turco y Erdogan participó, con un papel menor, en las negociaciones del JCPOA. En el año 2010, junto con Brasil, Turquía ratificó el uso pacífico del programa nuclear iraní y firmaron un acuerdo para proveer uranio para Bushehr y para el reactor de investigación de Teherán.

El cambio en Turquía de posición puede explicarse parcialmente con referencia a los intereses turcos y de su búsqueda de lograr autonomía estratégica en su política exterior. A pesar de que la política de seguridad de Turquía podría verse afectada negativamente con una nueva potencia nuclear en Medio Oriente, sus intereses económicos, especialmente las actividades comerciales con Irán, parecen tener un papel más importante.

Turquía señala que apoyará a Irán siempre y cuando sea en el marco del TNP, del cual también es parte desde 1980. A pesar de esto, en 2018 Erdogan declaraba que era momento de que Turquía desarrolle sus propias armas nucleares (Infobae, 2019). Lo cierto es que, en vistas de su potencial nuclear, todavía se encuentra muy lejos de lo alcanzado por Irán en lo que refiere a instalaciones nucleares¹⁷ y explotación de materiales fisionables. Una última cuestión para señalar es que al ser Turquía parte del “paraguas de defensa de la OTAN” puede albergar en su territorio ojivas nucleares¹⁸, aunque no tenga aptitud ni permiso para su utilización.

5. Occidente frente a un (des)equilibrio de poder regional en Medio Oriente

¹⁷ La primera central nuclear para abastecimiento eléctrico está siendo construida en Akkuyu, a unas 60 millas (95 kilómetros) de la costa norte de Chipre. La construcción de su primer reactor nuclear comenzó en 2018. La compañía rusa Rosatom tiene una participación del 99.2% en el proyecto y está contratada para construir, mantener, operar y desmantelar la planta (Univisión, 2023).

¹⁸ Se estima que en territorio turco hay cerca de 50 bombas nucleares de fabricación estadounidense tipo B61, ubicadas en la base de Incirlik (a poco menos de 100 km de la frontera con Siria), que es utilizada por la Fuerza Aérea de Estados Unidos.

En caso de que Irán formalice sus intenciones de fabricar armas nucleares sería una cuestión de gran impacto, que no solo generaría reacciones inmediatas por parte de la región, sino que también tendría consecuencias directas para el orden internacional (Inbar, 2012).

Una de estas consecuencias sería el incremento de la desconfianza en el régimen internacional de no proliferación, y por ende, de que más países adopten conductas por fuera de los fines pacíficos que establece el TNP. Lo único que asegura la existencia de dicho régimen es que los países mantengan su palabra en cumplir con las reglas normas y procedimiento que pactan, algo que se pondría en claro riesgo frente a la proliferación nuclear que se podría desatar.

En este punto la pregunta que se desprende es por qué Occidente permitió a países como Pakistán, India o al mismo Israel desprenderse del paraguas del régimen de no proliferación y emprender su camino hacia la obtención de armas nucleares, mientras que a Irán se le negó tal propósito. El elemento geoestratégico moldea la cuestión y la estructura de poder que Estados Unidos diseñó para sostener sus intereses en la región, se vio claramente amenazada con el advenimiento de un actor desestabilizador con declaradas pretensiones hegemónicas como Irán.

Los intereses norteamericanos no sólo tenían la pretensión de neutralizar las potenciales amenazas y la búsqueda de recursos sino también remover los regímenes problemáticos. Todo ello en un hipotético marco de democracia y prosperidad. Los países europeos por su parte persiguen la misma motivación, pero para ellos la democratización en la región debe empezar por una reforma de los regímenes realizada desde el interior, mientras que, para Estados Unidos, debe empezar por la sustitución de esos regímenes (Inbar, 2012).

En el diseño occidental, el rol de Israel se presenta clave para el sostén de sus propósitos, así como también durante momentos lo representa Arabia Saudita. Frente al factor nuclear, que es una amenaza directa a la existencia de ambos estados, la posición estatus quista de las potencias nos acerca a una posible respuesta.

La contención a Irán y su programa nuclear fue una política que se sostuvo, aunque con matices a lo largo de los años por parte de Occidente y replicada por sus aliados en la región. Durante todo el proceso que implicó la cuestión nuclear en el siglo XXI Estados Unidos y las potencias occidentales han debatido extensamente la amenaza del Irán nuclear y la han encontrado consistentemente intolerable.

Los esfuerzos diplomáticos para tal propósito llevaron a Irán a la mesa de negociaciones por más de una década, sin embargo, el doble rasero que occidente utiliza para el manejo de las cuestiones nucleares en el plano internacional, sumado a un Irán con pretensiones definidas, hizo de la cuestión nuclear algo impredecible.

B. Las negociaciones con la República Islámica

1. Actores involucrados y contexto internacional

OIEA

El Organismo Internacional de la Energía Atómica como parte de las agencias de Naciones Unidas se transformó en el principal órgano encargado del control y vigilancia del desarrollo de energía nuclear en el mundo. Su jurisdicción está en el artículo número tercero el TNP que llama a los países “a someterse al régimen de Salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica”.¹⁹

El estatuto del OIEA exige que la Junta de Gobernadores del organismo remita los casos de incumplimiento de los acuerdos de salvaguardias al Consejo de Seguridad de la ONU. La OIEA había expresado su preocupación desde el año 2000 sobre la falta de esclarecimiento en la información relevante sobre las actividades nucleares de Irán, aún así el OIEA nunca había encontrado a Irán en violación de su acuerdo de salvaguardias (OIEA, 2019).

La primera resolución de la junta del organismo en torno a Irán fue adoptada durante una reunión de septiembre de 2003, e instó a Teherán a aumentar su cooperación con la agencia en sus investigaciones y suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio, a partir del descubrimiento de la planta de enriquecimiento Natanz y del reactor de Arak en agosto del año anterior.

El argumento iraní frente al OIEA versaba en que estas instalaciones no declaradas aún no estaban en funcionamiento, sin embargo, esto no era válido para que las mismas no sean adheridas a lo que establece el TNP. Desde 2005, y debido al aceleramiento del programa nuclear de Irán, los compromisos de verificación de Irán se limitaron solamente al Acuerdo de Salvaguardias, mientras que se siguió negando a aceptar las disposiciones que requerían la declaración de nuevas instalaciones.

El 24 de septiembre de 2005, la Junta del OIEA de Gobernadores adoptó una resolución que, por primera vez, determinó que Irán había alcanzado el mínimo de compromiso posible con su acuerdo de salvaguardias del OIEA. Sin embargo, la junta no remitió a Irán al Consejo de Seguridad, eligiendo en cambio dar a Teherán tiempo adicional para cumplir con las demandas de la junta. Irán anunció en enero de 2006 que reanudaría la investigación y el desarrollo de sus centrífugas en Natanz. En respuesta, la junta del OIEA adoptó una resolución el 4 de febrero de 2006, que se refería al caso

¹⁹ Las salvaguardias son un conjunto de medidas técnicas aplicadas por el OIEA a materiales y actividades nucleares, por medio de las cuales este trata de verificar de manera independiente que las instalaciones nucleares no se utilizan de manera indebida y que los materiales nucleares no se desvían de los usos pacíficos (OIEA, s/f).

de Irán ante el Consejo de Seguridad. Dos días después, Teherán anunció que dejaría de implementar su Protocolo Adicional.

En noviembre de 2011, la OIEA emitió un informe²⁰ en el que afirmaba que Irán no se había “comprometido con la agencia de manera sustancial” en los supuestos estudios sobre las posibles dimensiones militares de su programa. Según este informe, que proporcionaba el relato más detallado hasta ese entonces, la agencia calificaba como “creíble” la posibilidad de que Irán haya llevado a cabo actividades “relevantes para el desarrollo de un dispositivo explosivo nuclear”.

Los informes de la OIEA acompañaron todo el proceso de negociaciones camino del JCPOA y brindaron información clave sobre el proceso de enriquecimiento de uranio así también como de las instalaciones e infraestructura. En otoño de 2013, Irán parecía estar a punto de convertirse en un estado con armas nucleares. Tenía instaladas casi 20.000 centrifugadoras de enriquecimiento de uranio y las estaba instalando a un ritmo de más de 700 por mes. Alrededor de 1.000 modelos de centrifugas de segunda generación que eran tres veces más eficaces parecían estar listos para funcionar, y se estaban preparando más para su instalación. Las reservas de Irán de uranio poco enriquecido (UPE) estaban creciendo a una tasa promedio de 150 kilogramos por mes, y tenía casi suficiente hexafluoruro de uranio enriquecido al 20% para un arma (OIEA, 2013).

En octubre de 2013, los funcionarios del OIEA y sus homólogos iraníes decidieron adoptar un "nuevo enfoque" para resolver estos problemas. Irán firmó una declaración conjunta con el OIEA el 11 de noviembre de 2013, describiendo un “Marco para la Cooperación”. Según el comunicado, Irán y el OIEA acordaron “reforzar la cooperación y el diálogo encaminados a garantizar el desarrollo exclusivamente pacífico naturaleza del programa nuclear de Irán a través de la resolución de todas las cuestiones pendientes que no han sido resueltas por el OIEA”. Esta cuestión se daba como muestra de Irán de que podía generar confianza y mayor colaboración en vistas de un acuerdo sobre su programa nuclear.

Posteriormente, Teherán proporcionó al OIEA información sobre varios de los temas pendientes y luego acordó en mayo de 2014 proporcionar información a la agencia antes del 25 de agosto de 2014, sobre cinco temas adicionales, incluida la supuesta investigación iraní sobre explosivos de alta potencia y “estudios realizados y/o artículos publicados en Irán en relación con el transporte de neutrones y modelos y cálculos asociados y su supuesta aplicación a materiales comprimidos” (Congressional Research Service, 2019).

²⁰ Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran, GOV/2011/65, November 8, 2011. <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>

EUROPA

Los Estados europeos tuvieron un rol central en toda la primera etapa de negociaciones a través de dos vías: en primer lugar, el grupo de tres (EU+3, por sus siglas en inglés) –formado por Francia, Reino Unido y Alemania– y, en segundo lugar, por medio de la diplomacia europea, liderada por los altos representantes de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad²¹.

En octubre de 2003, Irán concluyó un acuerdo con el "EU+3 o E3", para suspender sus actividades de enriquecimiento, firmar e implementar un Protocolo Adicional²² a su acuerdo de salvaguardias con la OIEA, y cumplir plenamente con las disposiciones de investigación.

Las posteriores investigaciones del organismo determinaron que Irán no había suspendido sus actividades nucleares no declaradas²³ a las que se había comprometido a renunciar. Durante las negociaciones de 2003 y el verano de 2005, tanto Irán como el E3 ofrecieron una serie de propuestas para solucionar la cuestión, aunque las dos partes nunca llegaron a un acuerdo.

La característica principal que definió la política europea hacia Irán fue la falta de una estrategia lineal a lo largo del tiempo, ya que la misma fue cambiando de acuerdo con cómo se desarrollaba el accionar de Irán (Del Miño y Hernández Martínez, 2020). Existen dos elementos fundamentales que están presentes en las relaciones entre Irán y los estados miembros de la UE: el programa nuclear y los derechos humanos, que son precisamente los argumentos alegados en los últimos años para justificar la aplicación posterior de diversos tipos de sanciones internacionales cuando el camino de la diplomacia se estancó.

ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos había puesto en marcha su doctrina de guerra preventiva con relación a Irak en 2003 y desde 2001 mantenía su incursión en Afganistán. Esto ayuda a entender el por qué, en primera instancia no se involucra de forma directa, en el tratamiento de la crisis nuclear iraní, sino que es la ONU, la OIEA y los países europeos del denominado E3, los que asumen responsabilidades en la mesa de negociaciones.

²¹ Javier Solana (1999-2009) Catherine Ashton (2009-2014) y Federica Mogherini (2014-2019).

²² Publicado como INFCIRC/214/Add.1, aprobado por la Junta de Gobernadores del OIEA el 21 de noviembre de 2003 y firmado por Irán el 18 de diciembre de ese mismo año.

²³ Estas actividades incluyeron experimentos de separación de plutonio, uranio experimentos de enriquecimiento y conversión, e importación de varios compuestos de uranio.

Estados Unidos comenzó a influir en varios aspectos de las negociaciones del E3 recién desde el final de la administración de George W. Bush. Por ejemplo, la posición del gobierno norteamericano de oponerse a las solicitudes de E3 para aliviar las sanciones de EE. UU. de bienes iraníes de décadas anteriores, un requisito puesto por Teherán para avanzar en las negociaciones. Estados Unidos también persuadió al E3 de que se abstuviera de aceptar cualquier arreglo con Irán que incluía incluso un programa limitado de enriquecimiento iraní.

El objetivo claro de Estados Unidos en estos años era poner un freno al programa nuclear para que el mismo no se transformara en una cuestión que ponga en riesgo la seguridad internacional y el equilibrio regional (Zaccara, 2006).

En los primeros años de la crisis nuclear de Irán, Washington apeló a la diplomacia multilateral pero también recurrió constantemente a las sanciones bilaterales para frenar a Irán y un discurso de islamofobia que apuntaba al cambio de régimen de Irán.

Organización de Naciones Unidas (ONU)

Irán reanudó la conversión de uranio en agosto de 2005 bajo el liderazgo de Ahmadinejad, que había sido elegido presidente dos meses antes. El 24 de septiembre de 2005, la Junta de Gobernadores del OIEA adoptó una resolución que, por primera vez, determinó que Irán no cumplía con su acuerdo de salvaguardias del OIEA.

El expediente nuclear iraní fue remitido al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por primera vez en febrero de 2006 desde la OIEA debido a "la falta de confianza en que el programa nuclear de Irán es exclusivamente para fines pacíficos como resultado de la historia de ocultación de la capacidad nuclear de actividades de Irán" (OIEA, 2006).

En marzo de 2006, el presidente del Consejo de Seguridad de la ONU emitió una declaración, que no fue legalmente vinculante, que instaba a Irán a "tomar las medidas requeridas" por la resolución de febrero de la junta del OIEA.

El resultado fue una "escalada diplomática" donde una serie de resoluciones del Consejo de Naciones Unidas hacia Irán basadas en el artículo 41 del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas²⁴ desataron el primer gran escalafón de sanciones hacia la República Islámica.

²⁴ El Capítulo VII de la Carta de ONU se titula: "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión" y en su artículo 41 refiere que "el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas".

P5+1

A partir de junio de 2006, Irán celebró varias rondas de conversaciones con China, Francia, Alemania, Rusia, el Reino Unido y Estados Unidos, que pasaron a ser colectivamente denominados como el "P5+1", con relación a las varias propuestas para resolver la disputa nuclear. Saeed Jalili, entonces jefe del Consejo Supremo de Seguridad Nacional de Irán llevó a cabo las negociaciones nucleares en representación de Irán.

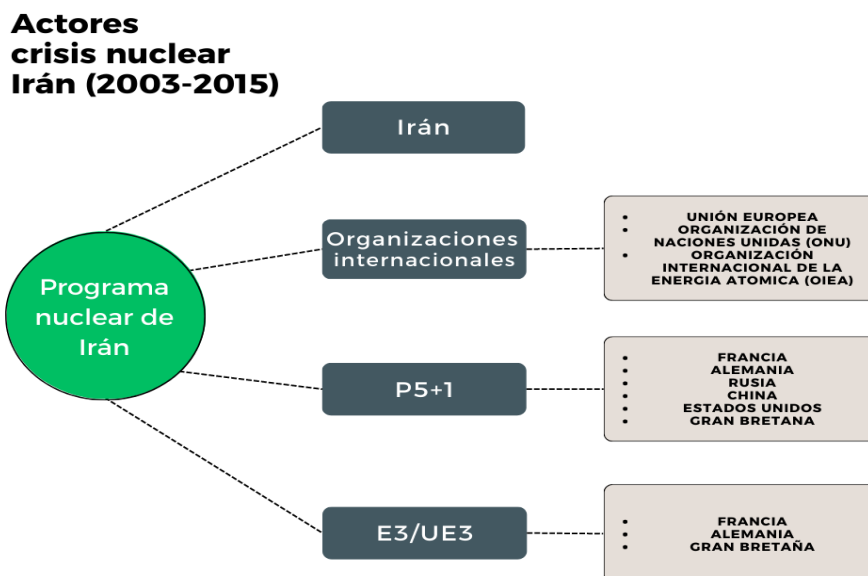
El proceso P5+1 fue una parte esencial del enfoque de "doble vía" seguido por los EE. UU. y la UE, que implicó "aplicar presión en busca de un compromiso constructivo y una solución negociada" (Departamento de Estado de EE. UU., 2011).

Irán y el P5+1 se reunieron tres veces antes de concluir un acuerdo denominado Plan de Acción Conjunto (JPA) el 24 de noviembre de 2013. Este acuerdo fue el primer acuerdo marco que impuso ciertas limitaciones a la capacidad nuclear del programa de Irán y estableció un enfoque para alcanzar una solución integral a largo plazo para preocupaciones internacionales sobre su programa nuclear. Las dos partes comenzaron a implementar el JPA el 20 de enero de 2014.

En el «Marco de Cooperación» del JPA ambas partes acordaron seguir colaborando con respecto a las actividades de verificación que la OIEA debía realizar para resolver todas las cuestiones, presentes y pasadas, definiendo una serie de etapas, cada una de ellas con varias medidas prácticas que Irán debía aplicar. Quince de las dieciocho medidas prácticas acordadas guardaban relación con distintos aspectos del programa nuclear iraní, e Irán las aplicó todas antes de finales de 2014.

A su vez, el Acuerdo preveía el levantamiento de las sanciones impuestas a Irán a través de las seis resoluciones aprobadas por el CSNU desde el año 2006 y, de forma adicional, por Estados Unidos y la UE, siempre y cuando se cumpliesen las condiciones en él establecidas.

La confirmación por parte del OIEA de la inexistencia de actividades militares vinculadas al programa nuclear iraní era un asunto muy importante, una condición imprescindible para avanzar hacia el siguiente paso, el PAIC.



Fuente: Elaboración propia

2. El impacto de las sanciones internacionales en la economía iraní

Los siguientes párrafos buscan analizar brevemente cómo en el periodo que abarca nuestra investigación los actores vinculados a la cuestión nuclear utilizaron a las sanciones internacionales como instrumento coercitivo durante el proceso de negociaciones frente a Irán. En las últimas décadas, el uso de sanciones económicas como herramienta de política exterior ha sido destacado por algunos países para debilitar a los países objetivo. El mecanismo consiste en que los países imponen restricciones a los países sancionados y les incurren en costos, entonces los países apuntan a evitar tales costos, cambiando favorablemente su posición y su relación directa con los países sancionadores (Mahidi, 2016).

Desde la revolución islámica de 1979 en Irán, Estados Unidos ha impuesto sanciones económicas para tratar de cambiar el comportamiento de Irán. Las sanciones de EE. UU., apuntaron en principal manera a que empresas extranjeras dejen de llevar a cabo ciertas transacciones con Irán. En efecto esto ha afectado negativamente a la economía de Irán, pero podría decirse que, hasta la fecha, no han alterado los objetivos estratégicos centrales de Irán de extender su influencia en la región y desarrollar un arsenal de misiles balísticos y drones.

Muchos analistas encuentran en las sanciones uno de los motivos que contribuyeron a la decisión de Irán de aceptar condiciones de limitación sobre su programa nuclear. Durante 2011-2015, las sanciones impulsadas desde Occidente contribuyeron a la contracción de la economía de Irán, ya que sus exportaciones de petróleo crudo cayeron en más del 50 % y no pudo acceder a sus activos de divisas en el extranjero.

La vulnerabilidad de Irán a las sanciones

Las exportaciones de petróleo y gas de Irán representan alrededor del 80% de las exportaciones totales del país, lo que constituye su principal fuente de ingresos de divisas extranjeras, y la fuente de ingresos más importante en el Presupuesto del Estado (Ghomi, 2020). Un punto para remarcar es que la economía de Irán está dominada por el Estado, que es el receptor de los ingresos de las exportaciones de petróleo crudo, y en los últimos años por actores cuasi estatales, principalmente el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC). Este es el actor estatal más poderoso, y su papel en la economía se ha vuelto aún más dominante desde la llegada al gobierno del presidente Ahmadiyad. La dependencia del gobierno de los ingresos petroleros lo hace vulnerable incluso a una disminución parcial de las exportaciones de petróleo y de los cambios en los precios a nivel internacional.

Entre las consecuencias de las sanciones se encontró el acentuamiento del punto de mayor vulnerabilidad para Irán: su economía exportadora no petrolera. En este sentido Irán posee una casi nula diversificación de su aparato productivo y un elevado nivel de empleo informal, sumado al peso de los desequilibrios macroeconómicos, por lo que, al caer su actividad exportadora de crudo, la población civil se convirtió en la principal víctima de la coacción internacional frente a Irán.

Siguiendo los datos recopilados por Congressional Research Service (2022) en el periodo 2011-2015, la economía de Irán se contrajo aproximadamente un 20%, y la tasa de desempleo aumentó a aproximadamente 20%, pero el alivio de sanciones relacionado con el JCPOA permitió a Irán lograr un 7% anual crecimiento durante 2016-2018.

Durante el período de negociaciones del JCPOA de EE. UU el valor del rial en el mercado cayó hasta alcanzar unos 35.000 riales por dólar. Sin embargo, la reimposición de las sanciones en 2018 hizo que el valor del rial cayera precipitadamente a 150.000 por dólar el 5 de noviembre de 2018 y, en septiembre de 2020, a unos 265.000 por dólar.

La caída del valor de la moneda hizo que la inflación se acelerará durante 2011-2013 a una tasa cercana al 60%, cifra superior a la reconocida por el Banco Central de Irán (Congressional Research Service, 2022). A medida que se suavizaron las sanciones y, por lo tanto, la importación de bienes más fácil para los comerciantes iraníes, la inflación se redujo a un solo dígito en junio de 2016, cumplimiento de la meta establecida por el Banco Central.

Otro dato para comprobar la sensibilidad iraní a las sanciones refiere a que el sector de las medianas y pequeñas empresas se estaba expandiendo antes de 2011, pero su dependencia de las piezas importadas dejó al sector vulnerable a las sanciones.

Por su parte, la producción de vehículos cayó alrededor de un 60 % entre 2011 y 2013 (The Washington Post, 2013). El sector automotriz y manufacturas en general se recuperaron después de que se levantaron las sanciones con el JCPOA.

Las sanciones al sector financiero y bancario

Como se nombró anteriormente, la llegada al poder de Ahmadineyad en 2005 implicó una postura aún más inflexible de Irán respecto al enriquecimiento de uranio. Esto tuvo como consecuencia una mayor rigidez en la mesa de negociaciones por parte de los países europeos y de EE.UU. con vistas a un posible acuerdo.

En este momento el Consejo de Naciones Unidas adoptó seis resoluciones sobre el programa nuclear de Irán: 1696 (julio 2006), 1737 (diciembre de 2006), 1747 (marzo de 2007), 1803 (marzo de 2008), 1835 (septiembre de 2008), y 1929 (junio de 2010).

De las mencionadas, la resolución 1737 y la 1929 apuntaron en principal manera el sistema comercial y financiero iraní y eran restrictivas respecto “congelar los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encuentre en su territorio de las personas, empresas o instituciones relacionadas con el programa” (Consejo de Seguridad, 2006).

En este periodo, Irán comienza a presionar las negociaciones y como contramedida, aumentar los procesos de enriquecimiento de uranio y la prueba con éxito de una versión avanzada de su misil de medio alcance Sayil-2, capaz de llegar a Israel y a las bases estadounidenses (Garrido Rebolledo, 2016).

Se remarca el año 2010 como el inició de una nueva etapa en materia de sanciones, caracterizada por su extensión e inflexibilidad frente a Irán. Las sanciones no solamente buscaban el freno del programa nuclear sino, ahora también apuntaban a incurrir en mayores costos a la economía iraní. Los indicadores apuntan a regulaciones ampliadas por parte del Departamento del Tesoro de EE. UU. que prohibieron transacciones financieras de EE. UU. o de instituciones extranjeras con los bancos iraníes.

El efecto de esta medida se tradujo en que todos los principales bancos internacionales dejaron de proporcionar servicios financieros a los bancos iraníes. Irán quedó aislado del sistema global de bancos y del sistema SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication). Estados Unidos asimismo congeló cuentas bancarias en el extranjero y designó las actividades de prominentes líderes de los Pasdaran como “peligrosas para la economía mundial” (Congressional Research Service, 2021).

En relación, la mayoría de los bancos globales abandonaron el mercado iraní durante 2011-2015 y dudaron en volver a ingresar a Irán a partir de entonces debido a

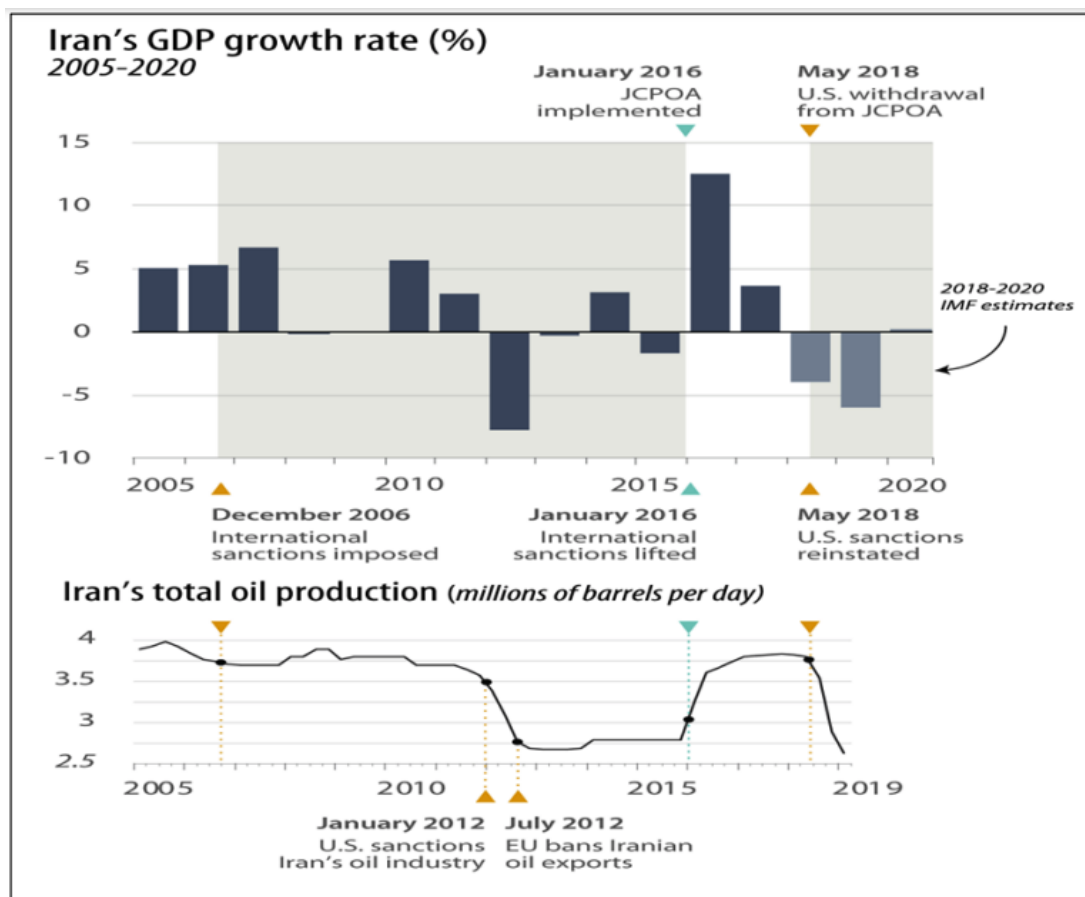
(1) inquietudes de que Estados Unidos aún podría sancionar sus transacciones con Irán; (2) una falta de transparencia en el sector financiero de Irán; (3) preocupaciones persistentes sobre problemas financieros pasados sanciones por procesar transacciones relacionadas con Irán en los Estados Unidos; y (4) el incapacidad de usar dólares en transacciones relacionadas con Irán. Muchos bancos que reingresaron al mercado de Irán después de 2016 volvieron a salir después de que Estados Unidos volviera a imponer sanciones en 2018.

Las sanciones a las exportaciones de hidrocarburos

La endurecida postura estadounidense y replicada por Europa tenía como objetivo la vuelta a Irán a la mesa de negociaciones. Las endurecidas sanciones desde 2010 buscaron limitar la principal fuente de ingresos del gobierno de Irán: la exportación de hidrocarburos. Las medidas adoptadas desde entonces tuvieron en principal manera un carácter bilateral y prohibieron las inversiones de empresas de países europeos en proyectos de petróleo y gas en Irán, así como también las transferencias de tecnologías y equipos para estos sectores.

Estados Unidos fue en principal manera el impulsor de los limitantes al comercio del sector energético iraní a partir de distintas órdenes ejecutivas, como la Orden Ejecutiva 13590 de 2011 que sancionó la contribución al mantenimiento y la expansión de la explotación petrolera en Irán.

De misma manera desde 2011, la inversión extranjera en la industria del petróleo en Irán sufrió una casi nula actividad de desarrollo. Muchos inversores extranjeros han vendido sus participaciones de capital a empresas iraníes menos capaces técnicamente que las empresas internacionales (Ghomi, 2020).



Fuente: Retomado de Congressional Research Service (2022)

En 2012, Europa estableció un embargo sobre la importación de petróleo iraní, siendo esta la medida más severa aprobada por los europeos en este período. Como puede observarse en el gráfico, esta decisión por parte de Europa se tradujo en que las exportaciones iraníes de crudo pasaron de 2,5 millones de barriles diarios en 2011 a 1,5 millones en mayo de 2012, una pérdida de ingresos de más de 2.500 millones de dólares (Escibano y Arteaga, 2012).

3. La presión israelí frente al proceso de negociaciones

Israel ha presentado una posición férrea e inmutable respecto a las negociaciones nucleares de Occidente con Irán. Siguiendo a Merom (2017) la posición que sostienen los líderes israelíes puede ser considerada como alarmista por énfasis en la amenaza a su seguridad y hacia su propia existencia como estado, por lo que un pacto con Irán era desde cualquier punto de vista, era el peor de los fines.

Así lo manifestó Benjamín Netanyahu, quizás en el discurso más radical contra la República Islámica en los años de negociaciones: *“negocian -en referencia a Irán- con el régimen terrorista más peligroso del mundo y la organización terrorista más peligrosa del mundo -el IRGC- ” (...)* ambos inflamados por el mismo odio impulsados

por la misma lujuria por violencia (...) Para que la solución diplomática sea significativa, se le debe exigir a Irán hacer cuatro cosas: Interrumpir todo enriquecimiento de uranio, tal como lo determinarán las resoluciones del Consejo de Seguridad. Retirar de su territorio todos los depósitos de uranio enriquecido. Desmantelar las estructuras con capacidad de salto nuclear, inclusive la planta subterránea junto Qum y las centrifugas de avanzada en Natanz. Interrumpir toda tarea en el reactor de aguas pesadas para la producción de plutonio en Arak.” (Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, 2012).

La posición alarmista también era sostenida por Ehud Barak, la figura de seguridad más dominante en el gobierno de Netanyahu de 2009-2013: *“Irán es una de las cosas más graves que le pueden pasar a Israel si hubiera un Irán nuclear, todo aquí sería diferente, pasaremos a otra fase existencial en el futuro, Israel se enfrentará a una amenaza de proporciones existenciales” (Haaretz, 2012).*

El general de las Fuerzas Aéreas israelíes (AIF) en ese entonces también se refería a la cuestión nuclear de Irán de la siguiente manera: *“La cultura iraní santifica la muerte y encontró que “una bomba nuclear en manos de [su] régimen que diariamente dice que Israel debe ser borrado de la faz del mapa es una amenaza muy alta para la seguridad nacional [de Israel]” (Haaretz, 2012).*

Esta posición alarmista brindaba algunas consideraciones a remarcar. En primer lugar, que Israel era consciente del riesgo de un Irán nuclear, y enfatizando en esto al nivel de riesgo de la propia existencia, hacía que también creciera la imagen de un Irán nuclear, y como consecuencia que la idea de amenaza que esto representaba para toda la región también creciera. Esta retórica también parece ser la elegida por las autoridades israelíes frente al poco apoyo norteamericano a una incursión militar. La administración de Obama nunca mostró entusiasmo por respaldar abiertamente la opción militar. El presidente Obama, de manera más pertinente, en su discurso ante el principal grupo de defensa de Israel, el Comité de Asuntos Públicos Estadounidense-Israel (AIPAC) en marzo de 2012, criticó “hablar demasiado sobre la guerra contra Irán” (Obama, 2012).

No obstante, la administración tomó medidas para reforzar sus propias capacidades militares (en su Quinta Flota estacionada en Bahrein), el ejercicio de defensa antimisiles más grande jamás realizado entre EE. UU. e Israel, al igual que el suministro de baterías y radares de defensa antimisiles avanzados (La Vanguardia, 2014).

Los caminos alternativos de Israel incluirían también los sabotajes a las plantas nucleares de Irán que también se hicieron moneda corriente para ejercer presión indirecta al desarrollo de uranio de Irán. Los sabotajes se pronunciaron desde 2010, incluyendo la muerte de científicos vinculados al programa nuclear, ciberataques a las computadoras de las instalaciones nucleares por medio de virus informáticos, la entrega

de piezas e insumos para las instalaciones con explosivos en su interior y el uso de Vehículos Aéreos no tripulados. Las acusaciones iraníes apuntaron al accionar del Mossad, el servicio de inteligencia israelí, y contar con el apoyo de la CIA (DW,2012). Mientras que la agencia de seguridad interna de Israel (ISA/Shin Bet) acusa a organizaciones como Hezbollah de ser el “brazo operativo de primera línea de Irán contra Israel” (Agencia de Seguridad de Israel, 2013).

Como se analizará a posterior, estas cuestiones van a llevar a una “guerra secreta o entre sombras” entre Irán a Israel, en la base que las continuas operaciones encubiertas entre ambos.

4. La política interna iraní y las negociaciones nucleares

Analizar la conformación del entramado de toma de decisiones de Irán nos ayuda a comprender de mejor manera la posición que esgrime en su accionar externo. Según el realismo neoclásico, la percepción de quienes asesoran y toman las decisiones en materia de acción exterior (el presidente, los ministros y los funcionarios que participan en el diseño e implementación de las políticas de exterior y defensa) es tan importante como la magnitud de los recursos materiales del Estado y de su poder relativo dentro del sistema (Tang, 2010).

El establishment conservador establecido desde la revolución en Irán es una mezcla de teocracia, autoritarismo y democracia. (Tognoli, 2016) A su vez, Irán es un país caracterizado por la multiplicidad de polos de poder a la hora de la toma de decisiones, con la característica especial de que el Líder Supremo es quien tiene la última palabra respecto a las cuestiones que involucran temas de seguridad y otros de sensibilidad internacional (Zaccara, 2005). El sistema político de Irán se llama *Nezam Velayat Faghih* ("Sistema de gobierno por un clero chiíta de alto rango"). Ninguna persona controla completamente a *Nezam* ("el sistema").

La constitución ha otorgado poderes ejecutivos, legislativos y judiciales al líder supremo, pero también creó el poderoso Consejo de Guardianes, así como un presidente electo, un Majles electo y una Asamblea electa. de Expertos. El Consejo de Guardianes decide quién puede o no postularse para cargos electivos y solo permite que los fundamentalistas leales se presenten a los cargos. Estas cuestiones hicieron que durante el proceso las negociaciones por el Acuerdo Nuclear, haya un fuerte personalismo del Ayatollah Ali Jamenei que rodeo la cuestión y una gran implicación de personas allegadas al Consejo de Guardianes, quienes se dice, tomaron decisiones centrales sobre el devenir del programa nuclear.

Otros de los actores de relevancia de Irán en las negociaciones nucleares fueron el Presidente de la República, el Ministro de RREE²⁵, el Ministro de Defensa, el secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional (SCSN), el consejero del Líder Supremo en asuntos internacionales, el representante iraní ante la AIEA, el director de la Agencia Iraní de Energía Atómica y los miembros de la comisión de energía del parlamento iraní. También la Guardia Revolucionaria Islámica o Pasdaran han tenido una incidencia cada vez mayor en la toma de decisiones de Irán.

Las negociaciones nucleares se vieron atravesadas por cuatro presidencias: Jatami (1997-2005); Ahmadineyad (2005-2013); Rouhani (2013-2021); y Raisi (2021-Act.). Más allá del cargo e incidencia, ninguna de sus decisiones y declaraciones pareció cambiar el rumbo general del programa nuclear como parte de la política exterior.

La ideología a la cual pertenecían los mandatarios dentro de sus partidos si es una variable a tener en cuenta y un factor importante en el devenir de las negociaciones nucleares. En este sentido, Jatami y Rouhani fueron presidentes de características moderadas y reformistas respecto a Ahmadineyad y Raisi, pertenecientes al ala conservadora.

El presidente Mohammad Jatami buscó un acercamiento con los países occidentales, lo que explica en gran parte su disposición a discutir la problemática nuclear con EU3. Sin embargo, las relaciones con los EE.UU. vieron postergadas su relanzamiento debido a la inclusión de Irán por Bush en el “Eje del Mal” y su toma de Bagdad, que condicionaron al gobierno de Jatami en su interior al pedido de una posición más férrea ante Occidente.

Mohsen Aminzadeh, viceministro de Asuntos Exteriores durante los ocho años de presidencia de Khatami, argumentaba que el objetivo de la política nuclear del por ese entonces presidente era ganarse la confianza de otros actores, sobre todo de los europeos, para que Irán pueda continuar con su programa nuclear, incluida la terminación del reactor de nuclear de Bushehr y, posteriormente, establecer una instalación nuclear industrial piloto, así como un centro científico nuclear facilidades de investigación (Aminazadeh, 2006).

Aunque Khamenei hizo escasas referencias públicamente entre 2003 y 2004 sobre las concesiones de la cuestión nuclear, sí empezó a emprender duras críticas y mostrar una postura más intransigente cuando la mesa de negociación se volvió más inflexible. En su importante discurso de política exterior de 2012, Khamenei dijo que “cuando Irán hizo concesiones entre 2003 y julio de 2005, Occidente no permitía que

²⁵ La figura de los Ministros de Relaciones Exteriores y los Jefes Supremos de Seguridad Nacional coincidieron varias veces con la de ser encargados de las negociaciones nucleares. Saeed Yaillí (2007-2013) Abbas Araghchi (2013-2017) Mohammad Javad Zarif (2013-2019) Ali Bagheri Kani (2019-2022) cobraron gran relevancia en la política interna y frente a las potencias en la mesa de negociación.

Irán tuviera ni siquiera tres centrífugas, pero después de que intervino y cambió la política de Irán, Irán tenía once mil centrífugas a mediados de 2012” (Kazemzadeh, 2017)

Ahmadinejad llega a la presidencia en 2005, aprovechándose de un fuerte discurso nacionalista y contando con gran respaldo del Líder Supremo. Con una retórica anti-Estados Unidos y de su accionar en Medio Oriente logró generar consensos al interior del país. Es un año de grandes cambios al interior de la elite gobernante de Irán imponiéndose la línea dura que auspiciaba una “*siasat khareji tahajomi*” (política exterior agresiva y ofensiva). En este sentido, muchos moderados fueron removidos de sus cargos, entre ellos Hassan Rouhani quien fue reemplazado como secretario del SNSC por Ali Larijani, de línea dura²⁶.

La lógica confrontativa del gobierno conservador de Irán llevó a que en la mesa de negociaciones por el programa nuclear hizo sus posturas y su retórica, sumado a que enriqueció uranio a niveles como nunca en su historia. El bloque reformista del gobierno se opuso firmemente a las nuevas políticas agresivas.

Al shock externo generado por la crisis del 2008 se le sumaron en el corto plazo las protestas electorales de 2009 conocidas como la “Revolución de Teherán” y las revueltas de la Primavera Árabe. En este escenario, la opinión pública también se volvió un factor a considerar. Según Ripsman (2009) Cuando los líderes nacionales sienten que su control del poder se está desvaneciendo, pueden ser más sensibles a las preferencias nacionales y pueden elegir políticas de seguridad más riesgosas para protegerse internamente.

Frente al gran descontento popular, Ahmadinejad y el cuerpo de Guardianes de la Revolución hicieron un fuerte uso de la represión interna y de la persecución de los líderes que apoyaban tales manifestaciones. El papel de las redes sociales, especialmente a través de Twitter y Facebook cobra vital importancia y va a influir en las posteriores decisiones de los mandatarios, específicamente por las quejas sobre los altos precios de los bienes y medicinas (Kazhraee, 2015).

En 2012 la economía iraní sintió la pronunciación de los efectos negativos del endurecimiento de las sanciones internacionales, los altos precios del combustible y la disminución de la calidad de vida de los iraníes se vio reflejada en la caída de su producto bruto interno y en los índices inflacionarios.

Otra de las cuestiones que empezaban a amanecer en la población iraní era la gran brecha en el rango etario y generacional: una élite dirigente mayor de 50 años, que había nacido bajo los estándares revolucionarios más conservadores y una población mayoritariamente joven (un 60% por debajo de 30 años) nacida después de 1979, que padecía la falta de trabajo y reclamaba mayores libertades.

²⁶ Dimitió en 2007 y fue reemplazado por Saeed Jalili.

Ahmadinejad termina perdiendo el respaldo del Ayatolá Ali Jamenei, reflejado en las elecciones parlamentarias de 2012. El temor que el descontento popular continuara escalando hizo que el Líder Supremo apoyara los intereses de la vieja guardia de conservadores pragmáticos. Los mismos que en las elecciones de 2013 respaldaron al discurso de recuperación económica por medio de una posición más conciliadora en la mesa de negociaciones nucleares de Hassan Rohani, quien sería elegido presidente.

5. Obama-Rohani: un nuevo comienzo

La relación de Irán con EE.UU. es relanzada desde la llegada al poder de Hassan Rohani en 2013, coincidente con la reelección para un segundo mandato en la Casa Blanca del demócrata Barack Obama. La política estadounidense buscaba contener a Irán por medio de sanciones pareció cambiar el rumbo desde entonces. Si bien existieron señales de un cambio de posición, como el discurso²⁷ del presidente norteamericano en El Cairo, era necesaria algún tipo de garantía para el relanzamiento de las relaciones irano-norteamericanas por lo que la disposición de la élite iraní a negociar sus ambiciones nucleares eran necesariamente ser el punto de partida para un acercamiento.

Los párrafos a continuación buscarán desarrollar este acercamiento en base al estudio de G.M Reichberg y E. Stollenwerk (2021) quienes consideran que el compromiso generado por la confianza, combinado con la equidad procesal es condición sine qua para el éxito de un proceso de negociaciones internacional.

La confianza según los autores es una actitud de cooperación hacia el resto de las partes en la expectativa optimista de que es probable que los demás respeten los propios intereses. Esto implica que la confianza es “asumir riesgos por adelantado” y su vez un proceso que puede representar avances y retrocesos.

El proceso que condujo al JCPOA muestra que incluso si la confianza es muy baja y las amenazas, así como las sanciones la hayan deteriorado durante varios años, la misma se puede reconstruir a través de pasos concretos, ayudando a llegar a un acuerdo percibido como mínimamente justo.

El primer indicador que se encuentra de esta reconstrucción de la confianza se encuentra en la conversación que Obama y Rouhani mantuvieron por medio de una llamada telefónica directa en la ciudad de Nueva York. El hecho en su simbolismo representa la primera vez que desde 1979 jefes de estado iraníes y estadounidenses hablaban de forma directa. Otro indicador es que para finales de 2014 el presidente

²⁷ En el discurso de El Cairo de 2009, Obama dejó en claro su objetivo de una reconciliación con el mundo árabe y el musulmán. El nuevo comienzo fue anunciado durante su campaña presidencial, hecho a favor del multilateralismo, la cooperación, la no proliferación nuclear, la solución diplomática de conflictos.

Obama envió cuatro cartas a Ali Khamenei, líder supremo de Irán, en las que expresaba su idea de mejorar las relaciones entre los dos países.

El cambio por parte de la administración Obama de una política estadounidense de “cero enriquecimientos en Irán” a una postura de “no armas nucleares en Irán” fue el paso fundamental para poder sentar la confianza en la mesa de negociaciones del futuro acuerdo nuclear (Obama, 2013).

Esta posición era la clara demostración de “asumir riesgos por adelantado” y EE. UU. confiaba en que Irán usaría material nuclear solo de manera pacífica y observaría un posible acuerdo. Para Irán, este cambio de posición por parte de EE. UU. fue una señal importante para un proceso justo, ya que la posibilidad de utilizar material nuclear de manera pacífica le daba el mismo derecho que a otros países del mundo que habían firmado el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y que eran parte del régimen de No Proliferación.

Por su parte, Irán por primera vez desde 2003 aceptaba la posibilidad de establecer diálogos con EE.UU. bilateralmente en vistas aceptar poner frenos a sus procesos de enriquecimiento de uranio. Los riesgos asumidos por Irán refieren a que en caso de que las negociaciones resultasen fallidas, se avivaría al grupo de partidos políticos iraníes conservadores que habían estado fuertemente en contra de cualquier acercamiento a Occidente. Irán tenía otro panorama externo desde el “despertar árabe” y el gran descontento de su población, algo que hacía que los márgenes de desacierto en materia de política exterior e interna fueran mínimos, incluyendo las decisiones en la mesa de negociación nuclear.

Otro punto que señalan G.M Reichberg y E. Stollenwerk (2021) es que, si la confianza entre las partes principales de la negociación es baja y si los objetivos que se lograrán a través de las negociaciones son demasiado antitéticos, es probable que la inclusión de mediadores/facilitadores en las negociaciones apoye el proceso y ayude a generar confianza.

Para el tejido de la confianza en los años de negociación los mediadores y facilitadores tuvieron un papel vital, como fue el caso de la UE y Omán, específicamente llevando a cabo “diplomacia científica” con participación en los primeros equipos de investigación y estudios sobre temas nucleares que reunió científicos iraníes y norteamericanos.

El informe sobre posibles dimensiones militares (PDM)

La cuestión que generaría más preocupación y desconfianza continuaba siendo si detrás de los propósitos nucleares de Irán existía un programa de armas nucleares. Cercano el final de las negociaciones esta discusión se puso sobre la mesa

nuevamente, algo que inexorablemente tendía a dañar los avances construidos hasta el momento.

En la RCSNU 1929²⁸ (2010) se utilizaba por primera vez la denominación Posibles Dimensiones Militares (PDM) en referencia al programa iraní. Los funcionarios de la OIEA mostraban descontento porque Irán había retrasado y obstruido los intentos de la agencia de abordar el supuesto trabajo de armamento en el pasado. La resolución retoma en principal manera el ya mencionado informe del OIEA del año 2011 enumeró detalles de 12 tipos de trabajo relacionados con el uso de armas nucleares en Irán.

El director general del OIEA, Yukiya Amano, presentó un informe final de la investigación sobre el asunto a principios de diciembre de 2015. Concluyó que Irán había estado involucrado en una investigación coordinada sobre armas nucleares y que la mayor parte de esta actividad había cesado en 2004; sin embargo, algunos trabajos sobre cómo el modelado por computadora de un dispositivo explosivo nuclear continuó hasta 2009, a pesar de que estos cálculos eran, en palabras del OIEA, "incompletos y fragmentados" (OIEA, 2009).

En su última referencia al archivo antes de la JCPOA la junta consideró que si Irán llegara a cumplir con sus obligaciones del Acuerdo para eliminar las centrífugas, LEU y el núcleo del reactor Arak, y se comprometió a aplicar el Protocolo Adicional, los beneficios compensarán la falta de cierre en cuestiones de dimensión militar.

Se consideró que prevenir el futuro uso de armas era más importante que tener un informe completo de las actividades pasadas del programa iraní. En efecto, la junta cedió a una demanda de Khamenei, quien había dicho en octubre de 2015 que el cierre del archivo PMD sería una condición para que Irán retirara el núcleo del reactor de Arak y enviara 12.000 kg de LEU. El compromiso sobre este tema delicado plantó las semillas de lo que resultaría ser una de las críticas más fuertes al acuerdo: que Irán mintió sobre su programa de armas nucleares y no se vio obligado a revelar lo que había hecho en el pasado.

A pesar de que muchas preguntas quedaron sin responder, en lugar de insistir para que se siga presionando a Irán para obtener más respuestas, la Junta de Gobernadores de la agencia tomó una decisión política sobre la base del informe de Amano para cerrar el archivo sobre "posibles dimensiones militares".

La recta final de las negociaciones

²⁸ Consejo de Seguridad las Naciones Unidas, Resolución 1929 (2010) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/396/82/PDF/N1039682.pdf?OpenElement>

A medida que finalizaban las negociaciones y la posibilidad del JCPOA era cada vez más real, las líneas rojas que Estados Unidos e Irán empezaban a tender iban a ser señal de que la confianza sembrada empezaba a retroceder.

En un discurso el 9 de abril, Khamenei dijo que a los inspectores del OIEA no se les permitiría visitar sitios militares ni entrevistar a científicos iraníes. Esta posición fue matizada a posterior por el negociador iraní Abbas Araqchi que frente a la posibilidad de concretar el Acuerdo sugirió que un "acceso controlado" a las bases militares podría ser posible en virtud del Protocolo adicional de salvaguardias del OIEA.

Las líneas rojas también aparecían en EE.UU. cuando el senador republicano por Arkansas, Tom Cotton, escribió una carta dirigida a los líderes iraníes firmada por senadores republicanos, diciendo que "consideraría cualquier acuerdo nuclear no aprobado por el Congreso como nada más que un acuerdo ejecutivo entre el presidente Obama y el ayatolá Khamenei" (CNN, 2015). La carta añadía casi premonitoriamente que "el próximo presidente podría revocar tal acuerdo ejecutivo de un plumazo".

Por último, la dificultad que Obama tenía al interior de su Congreso por no tener mayoría en ninguna de las dos Cámaras hacía casi imposible la idea de ratificar el Acuerdo como tratado²⁹. Sin embargo, en lo que se llamó la Ley de Revisión del Acuerdo Nuclear de Irán (conocida como INARA) aprobada en mayo de 2015, los opositores al acuerdo hubiesen necesitado una mayoría de dos tercios para una resolución de desaprobación del acuerdo, de lo contrario, se convertiría en ley. Cuando más de un tercio de los senadores firmaron una carta apoyando el acuerdo inminente, quedó claro que no habría bloqueo en el Congreso.

La naturaleza jurídica en la que nacía el JCPOA, y específicamente el carácter obligatorio o no de los compromisos adquiridos en virtud de este, continuó en estos años siendo objeto de un intenso debate y de mucho análisis en los órganos norteamericanos de gobierno (Pozo Serrano, 2019). La letra del Acción Integral Conjunto termina corroborando explícitamente su naturaleza no vinculante, al caracterizar los compromisos formulados como «medidas de cumplimiento voluntario» (JCPOA, 2015). Al darle sobre el final de las negociaciones al PAIC un carácter no vinculante, desde la perspectiva del Derecho internacional no existiría ningún obstáculo para que una futura administración se retirara del mismo y volviera a imponer las sanciones previamente adoptadas.

La opción de que el JCPOA se tenga carácter de Tratado también era una preocupación compartida por el gobierno iraní por el carácter extremadamente sensible del acuerdo y la oposición manifestada por los sectores políticos más duros en Irán, que recomendaban dejar la adopción del texto fuera del alcance de la Asamblea Consultiva.

²⁹ De acuerdo con el mecanismo de aprobación de tratados en EE.UU., se habría requerido una mayoría de dos tercios en el Senado.

Cuando el Consejo de las Naciones Unidas interviene mediante la resolución 2231 de Julio de 2015, los términos de la cuestión se habrían modificado, ya que transformaron las «medidas voluntarias» del PAIC en obligaciones jurídicas (Pozo Serrano, 2019).

C. La llegada del Acuerdo Nuclear: entre el beneficio y la condena

1. El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)

El P5+1 e Irán llegaron al marco de un Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) o Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) el 2 de abril de 2015 y finalizaron el mismo el 14 de julio de 2015. La entrada en vigor de las responsabilidades para las partes fue el 16 de enero de 2016. Ese día, todas las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas referentes a la cuestión nuclear de Irán se derogaron. El TNP y la Resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU pasaron a componer el marco legal actual que rige el programa nuclear de la República Islámica de Irán. Vale mencionar también que el JCPOA puede ser comprendido como un Acuerdo político multilateral, que por sus características temáticas o sectoriales en lo referente a limitantes de armamento lo enmarca como un elemento y/o instrumento más dentro del régimen de no proliferación nuclear (Cartagena Núñez, 2022).

Limitantes al programa nuclear de Irán

El documento final del PAIC se estructura por medio de compromisos genéricos de carácter político y otros de carácter técnico, concretados en el anexo I (medidas relacionadas con la energía nuclear), II (régimen de sanciones), III (cooperación nuclear civil), IV (disposiciones relativas al funcionamiento) de la Comisión Conjunta) y V (calendario del Plan de Aplicación). Los límites nucleares centrales del JCPOA son restricciones sobre la capacidad de Irán para producir material fisionable para armas nucleares (ya sea plutonio separado o uranio enriquecido) de acuerdo con las instalaciones nucleares declaradas.

1. a. Medidas genéricas

Las disposiciones marco del Acuerdo se están comprendidas por un conjunto de medidas genéricas y de compromisos preliminares que pueden ser encontrados en la Resolución del CSNU 2231 (2015) de 20 de julio y en el Anexo I del PAIC, así como en los párrafos del ii a xi del preámbulo del Acuerdo.

a) Irán reafirma que en ninguna circunstancia procurará obtener, desarrollar o adquirir armas nucleares.

b) No obstante, la aplicación efectiva del PAIC permite a Irán ejercer plenamente su «derecho a la energía nuclear con fines pacíficos», de conformidad con el TNP; con arreglo a sus obligaciones en virtud de este último, el programa nuclear iraní recibirá el mismo trato que el de cualquier otro Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte en el TNP.

c) Corresponde al OIEA garantizar el cumplimiento del Acuerdo por parte de Irán a través de la vigilancia y la verificación de la aplicación de las medidas relacionadas con la energía nuclear de carácter voluntario detalladas en el PAIC. Para ello, el Organismo presentará periódicamente información actualizada a la Junta de Gobernadores y, conforme a lo dispuesto en el PAIC, al CSNU.

d) Se establece una Comisión Conjunta integrada por el E3/UE+3 e Irán para vigilar la aplicación del Acuerdo.

e) El Acuerdo da lugar al levantamiento completo de todas las sanciones impuestas por el CSNU, así como de las sanciones multilaterales y nacionales relacionadas con el programa nuclear de Irán, incluidas las medidas relativas al acceso en las esferas del comercio, la tecnología, la financiación y la energía. Sin embargo, teniendo en cuenta la posibilidad de reintroducción de las sanciones quizás sea más apropiado hablar de «suspensión» que de «eliminación» de las mismas.

f) Todas las disposiciones y medidas del PAIC estarán destinadas únicamente a su aplicación entre el E3/UE+3 e Irán, no sentando precedente para ningún otro Estado.

1. b. Medidas de carácter técnico

Uranio

El acuerdo estipuló en sus artículos del i al viii y en su Anexo I que Irán debía desmantelar dos tercios de sus centrifugas instaladas y eliminar 98% de su reserva de uranio enriquecido. El compromiso iraní era enriquecer uranio solo hasta el 3,67% (el nivel necesario para alimentar la mayoría de los reactores de potencia). Respecto de sus reservas, se estableció que las mismas debían permanecer por debajo de un límite

máximo de 300 kg de hexafluoruro de uranio (UF₆). Las cantidades excedentes de este límite debían ser vendidas a precios internacionales y se entregarán al comprador internacional a cambio del envío a Irán de uranio natural.

Con relación a la infraestructura, durante 10 a 15 años, Irán debía restringir la cantidad y los tipos de centrifugas instaladas y operativas en Natanz, terminar con el enriquecimiento en Fordow y limitar la investigación y el desarrollo de centrifugas avanzadas. El JCPOA incluyó un conjunto detallado de límites físicos en números y tipos. Los límites físicos en los que operarían las centrifugadoras empezaría a desaparecer luego de los 10 años. Según el acuerdo, Irán debía retirar alrededor de dos tercios de sus máquinas centrifugas instaladas dejándolo con unas 5.000 centrifugas IR-1 en Natanz y unas 1.000 centrifugas IR-1 en Fordow.

Por lo que se refiere a la I+D sobre centrifugadoras, el PAIC también establece fuertes restricciones en el recorte de 10 años, que progresivamente iban a comenzar a desaparecer siempre y cuando Irán no acumule uranio enriquecido por encima de los límites. Por esta razón, los avances en centrifugadoras del tipo IR-4, IR-5, IR-6 e IR-8 por parte de Irán se congelarían. Además, cualquier desarrollo de nuevas centrifugadoras a posterior de los plazos establecidos debía ser informado a la OIEA.

En resumen, el JCOPA, limitando el enriquecimiento de uranio de Irán, busco crear las condiciones necesarias para que su programa se corresponda perfectamente con las necesidades energéticas del país. De esta forma, el uranio que Irán enriquecería sería utilizado como combustible, quedando inutilizado para la construcción de una bomba atómica y evitando así su acumulación.

Más allá del nivel de enriquecimiento permitido, la principal ganancia que obtuvo Irán en el PAIC en este sentido fue el reconocimiento de su «*derecho de facto a enriquecer uranio*», siendo este sin duda el aspecto más controvertido del Acuerdo.

Plutonio

Los límites de la producción de plutonio en el JCPOA tuvieron como objetivo cerrar un presunto camino de Irán de fortalecerse en este elemento como vía alternativa al Uranio. Según el artículo 8 del Acuerdo, el reactor de investigación de agua pesada de Arak en su rediseño, sería incapaz de producir grandes cantidades de plutonio. El reactor será modificado sobre la base de un diseño conceptual convenido (no pudiendo exceder de una potencia de 20 MWt), utilizando combustible enriquecido hasta un máximo del 3,67 por ciento, en el marco de una asociación internacional que certificará el modelo definitivo, y se utilizará exclusivamente para la investigación nuclear con fines pacíficos y la producción de radioisótopos para usos médicos e industriales (Garrido Rebolledo, 2016).

El mismo artículo establece que su combustible reservado será enviado fuera del país durante la vida útil del reactor, y Irán se encuentra limitado de construir reactores de agua pesada adicionales o una instalación de reprocesamiento para separar el plutonio del combustible gastado durante al menos 15 años.

1.c. Medidas de vigilancia y cumplimiento

El acuerdo requería que la mayoría de las sanciones económicas impuestas debido a las actividades nucleares de Irán se levantarán o suspenderán una vez que el OIEA hubiera certificado que Irán había tomado las medidas necesarias para reducir sus reservas de UPE, retirar las centrífugas y tomado acciones para la modificación el núcleo del reactor Arak.

La vigilancia internacional del programa nuclear de Irán bajo la JCPOA pasó a constar de tres niveles: (1) Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA (2) el Protocolo Adicional al Acuerdo de Salvaguardias que Irán implementaría bajo el JCPOA; (3) y las medidas adicionales de verificación exclusivas impuestas por el JCPOA.

El PAIC específico las medidas de verificación permanecerían en vigor entre 10 y 25 años. En general, el régimen de verificación en tríada que se estableció tenía dos objetivos básicos: en primer lugar, se pretendía verificar que los límites especificados están siendo observado en instalaciones nucleares declaradas, como Natanz, Fordow, Arak e Isfahan, y que el material nuclear en estas instalaciones es no se desviara a usos no declarados. En segundo lugar, el régimen de verificación fue diseñado para complementar los esfuerzos de inteligencia de los países para ayudar a disuadir o detectar rápidamente cualquier esfuerzo iraní para participar en actos clandestinos o no declarados actividades nucleares prohibidas por el JCPOA.

Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA

Irán se compromete a aplicar plenamente la versión modificada de la sección 3 de los arreglos de su Acuerdo de Salvaguardias con la OIEA (aceptado por Irán en 2003), en virtud de la cual debe facilitar al Organismo información preliminar sobre el diseño de una nueva instalación nuclear tan pronto como se tome la decisión de construir o autorizar su construcción, así como acerca del diseño actualizado conforme este se vaya desarrollando, desde las etapas iniciales de definición del proyecto, diseño preliminar y construcción, hasta la puesta en servicio (algo que no hizo con las instalaciones de Natanz y Fordow).

Con esta nueva disposición, Irán se obligaba a declarar al OIEA un inventario completo de las cantidades y ubicación de todos los materiales nucleares en el país y las actividades asociadas a este material.

Protocolo Adicional de la OIEA³⁰

Bajo este, la OIEA tenía derecho de requerir a Irán información adicional sobre los sitios de instalaciones nucleares, ciudades y otros lugares normalmente asociados con la energía nuclear material; material nuclear no inspeccionado rutinariamente y actividades clave asociadas con el ciclo de combustible nuclear.

Irán se comprometió a ratificar el Protocolo Adicional de su Acuerdo de Salvaguardias Amplias con el OIEA, como tarde, el «Día de Transición del PAIC» o bien antes de esa fecha, si el Organismo garantiza, a través de un documento denominado «Conclusión más amplia», que no existen actividades clandestinas en el país. Entre tanto, Irán aplicará de forma provisional el Protocolo Adicional (como ya hiciese entre 2004 y 2006) permitiendo con ello al Organismo el acceso complementario a cualquier instalación nuclear.

La aplicación del Protocolo por parte de Irán es quizás la medida de monitoreo de mayor relevancia (aunque de mayor controversia), ya que, permite al Organismo controlar las posibles actividades clandestinas con material nuclear no declarado.

JCPOA

Según el JCPOA en su anexo III, el OIEA tendría la autoridad para inspeccionar y monitorear para confirmar que Irán está implementando los términos del Acuerdo.

En términos específicos:

- Durante 25 años, declaración y seguimiento de todos los derechos de Irán existencias de concentrado de mineral de uranio y su proceso de enriquecimiento
- Durante 20 años, declaración y seguimiento de las existencias de Irán de rotores centrífugos y fuelles que podría utilizar para hacer centrífugas nuevas
- Desde hace 15 años, monitorización continua del exceso de centrifugadoras almacenadas en Natanz
- Para reforzar el sistema de verificación, el PAIC introduce un mecanismo complementario de vigilancia en la aplicación del Acuerdo, basado en la creación

³⁰ El Protocolo Adicional se ha convertido en la norma internacional, vigente en 133 estados hasta la fecha, pero no es obligatorio según el TNP.

de una Comisión Conjunta, integrada por el grupo E3/UE+3 e Irán. El anexo IV del PAIC desarrolla las disposiciones relativas al establecimiento, la composición y la coordinación de la Comisión, a cargo del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

A su vez, el mismo día en que se anunció el JCPOA, el director general del OIEA, Yukiya Amano, y el jefe del Organización de Energía Atómica de Irán, Ali Akbar Salehi, firmaron un Acuerdo de Cooperación llamado “Hoja de ruta para el esclarecimiento de asuntos pendientes y presentes” con el objetivo de seguir desarrollando tareas de investigación en territorio de Irán con relación a los inconclusos informes vinculados a PDM.

1. d. El levantamiento de las sanciones internacionales

La UE, las Naciones Unidas y los Estados Unidos se comprometieron a levantar sus sanciones relacionadas con la energía nuclear contra Irán a medida que este último cumpliera con una serie de hitos a lo largo de los 15 años que preveía el Acuerdo. Sin embargo, muchas sanciones bilaterales de Estados Unidos y la UE contra Irán permanecieron vigentes. En el denominado “*Transition day*” -estipulado ocho años a posterior de la firma del Acuerdo o el día que la OIEA emita una resolución de una “más amplia conclusión” que verificará la naturaleza pacífica de la energía nuclear de Irán programa- Estados Unidos y la UE levantarían las sanciones restantes³¹.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó por unanimidad la Resolución 2231 del 20 de julio de 2015 que respalda al JCPOA y finaliza las disposiciones sancionatorias de las resoluciones 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) y 2224 (2015). Siguiendo la letra de dicha resolución

«8. (El Consejo de Seguridad) Decide, actuando en virtud del Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, que en la fecha en que se cumplan 10 años desde el Día de Aprobación del PAIC, tal como se define en el PAIC, se terminará la aplicación de todas las disposiciones de la presente resolución, y ninguna de las resoluciones anteriores mencionadas en el párrafo 7 a) será aplicable, habrá concluido su examen de la cuestión nuclear iraní, y el tema titulado “No proliferación” se eliminará de la lista de asuntos que se hallan sometidos al Consejo»

³¹ El listado de sanciones se incluye desde el Artículo número 18 del PAIC.

La resolución también codifica un mecanismo de “*snapback*” retomado y descrito en el artículo 26 del JCPOA. Bajo este mecanismo se permitía el restablecimiento de las sanciones a Irán en caso de incumplimiento por mayoría de votos del consejo sin derecho de veto por parte de ningún miembro.

La resolución 2231 también facultó al Consejo de Seguridad para ampliar la denominada Lista 2231 mediante la designación de "individuos y entidades adicionales" que hayan "participado, asociado directamente o brindado apoyo a las actividades nucleares iraníes sensibles a la proliferación realizadas en contravención de los compromisos de Irán en el JCPOA o el desarrollo de los sistemas vectores de armas nucleares, incluso mediante la participación en la adquisición de artículos, bienes, equipos, materiales y tecnología prohibidos”.

La resolución mantuvo restricciones sobre las transferencias de armas convencionales y relacionadas con misiles durante cinco y ocho años respectivamente, y respaldó las disposiciones del JCPOA para monitorear la adquisición legítima de bienes y equipos relacionados con la energía nuclear de acuerdo con el tamaño y la función permitidos del programa de enriquecimiento.

Estados Unidos

Al completar los pasos nucleares clave de Irán, EE. UU. ha acordado cesar la aplicación de las principales sanciones económicas contra los sectores energéticos de Irán. Estados Unidos también rescindió las sanciones bancarias, lo que permitía a los bancos iraníes volver a conectarse a la red del sistema financiero mundial. Estados Unidos cancelaría en el “*transition day*” cuatro órdenes ejecutivas (13574, 13590, 13622 y 13645) y parte de una quinta (13628) y eliminaría a 444 empresas o personas, 76 aviones y 227 barcos de su lista negra de sanciones.

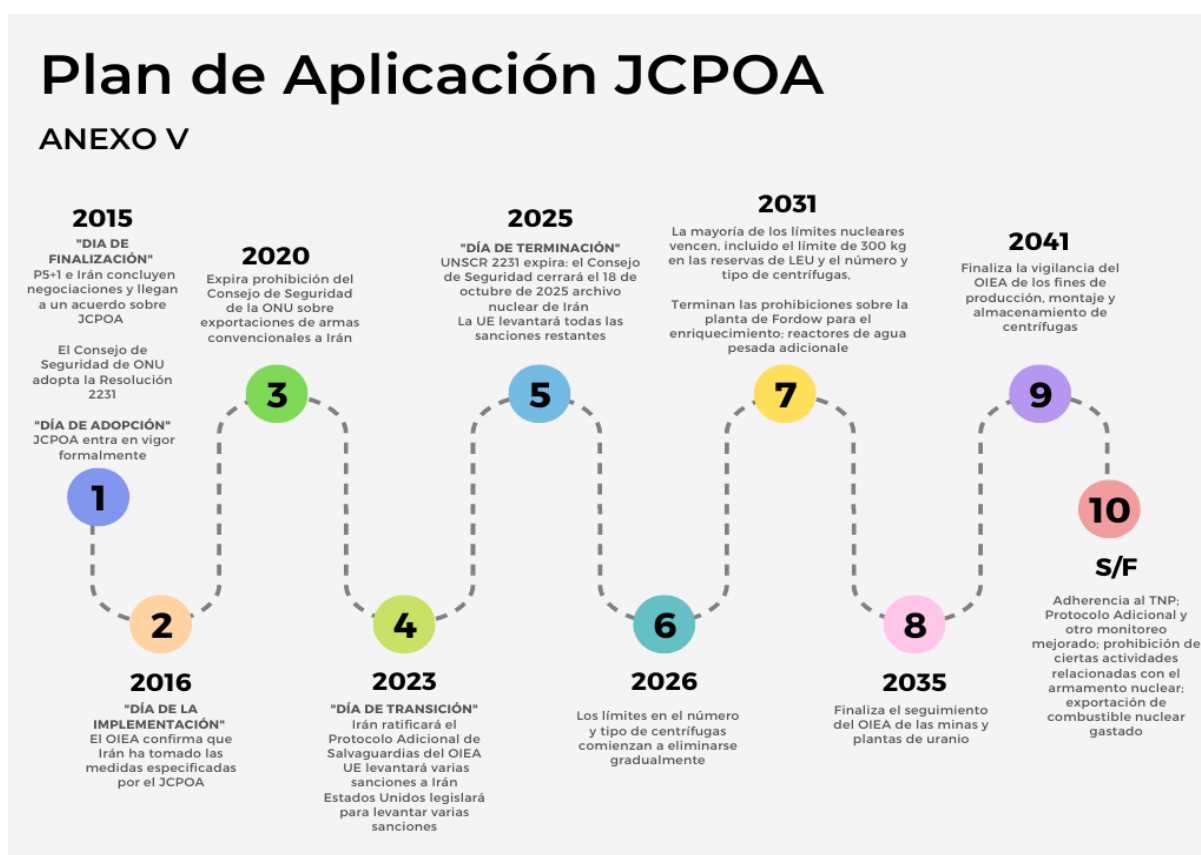
Unión Europea

La Unión Europea ponía fin por medio del JCPOA a sus sanciones financieras y energéticas contra Irán, incluido el levantamiento del embargo petrolero impuesto en 2012. La UE también levantó las sanciones sobre el transporte marítimo y la construcción naval y sobre el oro y metales preciosos. Levantó la congelación de activos de instituciones iraníes, incluso en el Banco Central de Irán. El día de transición se levantaría el embargo de armas de la UE y las restricciones a la transferencia de tecnología de misiles balísticos.

1. e. Aplicación del Acuerdo

Desde el mismo día de la adopción del Acuerdo se produjo el levantamiento de las sanciones a Irán. Se le autorizó un incremento de su producción de petróleo de 500.000 barriles diarios además de poder incrementar su producción hasta los 3,97 millones bpd durante los próximos ocho años. Desde el «Día de Aplicación» del PAIC Irán recuperó 30.000 millones de dólares en activos congelados en bancos extranjeros, una suma que iría en aumento. En 2018, la suma estimada recuperada por Irán del descongelamiento de fondos alcanzó 100.000 mil millones de dólares (Fitzpatrick, 2017).

Otros sectores que se han visto también beneficiados a consecuencia del levantamiento de las sanciones son la minería, y el sector de la automoción. Asimismo, después de casi cuatro décadas sin ningún tipo de relaciones diplomáticas ni comerciales con EEUU, Irán firmó un acuerdo con Boeing para la venta de 50 aviones (por valor de 16.600 millones de dólares) para la compañía aérea iraní Homa, además de otros 100 aviones que recibirá de Airbus en virtud de otro acuerdo suscrito con el consorcio europeo semanas después (Garrido Rebolledo, 2016).



Fuente: Elaboración propia

1. f. Consideraciones

El Acuerdo no desmantelaba por completo el programa nuclear de Irán, sino que bloqueaba todos los caminos potenciales de Irán hacia un arma nuclear. Atendiendo a las capacidades declaradas por Irán a la hora de la firma del Acuerdo el tiempo de 'ruptura' se extendió a un año.

A diferencia del TNP, el JCPOA no tiene una cláusula de retiro. Las potencias occidentales sostenían que no se podía confiar en Irán sin sanciones tan fuertes por incumplimiento. No se esperaba que otras partes no cumplieran sus compromisos en virtud del acuerdo, por lo que no se incluyó ningún mecanismo para hacer frente a la retirada de EE. UU. en mayo de 2018

Los límites del JCPOA sobre la capacidad nuclear civil tampoco tienen equivalente en el TNP. Su imposición durante 15 años, en el caso de los reactores de enriquecimiento y de agua pesada, evitaría que Irán pueda precipitarse repentinamente y sin ser detectado para construir armas nucleares después del Día de la Terminación³²

En su artículo número 36, el PAIC establece un mecanismo especial de solución de controversias. Si alguna de las Partes (o uno de sus integrantes del E3/UE+3 o Irán) no está cumpliendo sus compromisos en virtud de PAIC, se podrá remitir la cuestión a la Comisión Conjunta para que la resuelva en un plazo máximo de 15 días, a menos que ese plazo se prorrogue por consenso. Después del examen por parte de la Comisión Conjunta, si estima que la cuestión aún no se ha resuelto, cualquiera de los participantes podrá remitir a los Ministros de Asuntos Exteriores, que contarán con un nuevo plazo de quince días para su resolución. Si el asunto sigue sin resolverse, tanto el participante que presenta la queja, como aquél de cuyo cumplimiento se trate, podrá solicitar que la cuestión sea examinada por una Junta Asesora, integrada por tres miembros (dos de ellos nombrados por cada uno de los participantes en la controversia y un tercero independiente).

El JCPOA no hace referencia a temas sensibles de controversia, como el apoyo de Irán a Hezbollah y otros actores no estatales en Medio Oriente, el programa de misiles balísticos³³, los abusos de derechos humanos y su rivalidad hacia Israel.

2. El Acuerdo sobre el final de la administración Obama

³² “El Día de Terminación ocurrirá en de acuerdo Día con los términos de la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que respalda la JCPOA, que es de 10 años a partir del Día de la adopción, siempre que las disposiciones de resoluciones anteriores no han sido restablecidas” (JCPOA, 2015).

³³ Aunque la administración Obama había querido incluir restricciones de misiles en las negociaciones, esto fue rechazado por China y Rusia y bloqueado por Irán.

Como se describió a lo largo de este capítulo, el PAIC pudo ser posible por la combinación de factores externos, así como también por factores internos vinculados con el proceso de toma de decisión y la personalidad de los líderes.

El éxito político del Acuerdo Nuclear consistió en poder destrabar la problemática nuclear de Irán después de casi quince años de idas y vueltas por medio del consenso entre las potencias y los organismos relacionados con la cuestión. En gran medida este hito era gracias al papel oficiado por la administración Obama y su capacidad de poder generar confianza entre las partes, apostando a la diplomacia multilateral y matizando la histórica posición de rígida contención frente a Irán.

En 13 informes desde enero de 2016 hasta agosto de 2018, el OIEA pudo verificar que Irán se había mantenido dentro de los límites establecidos por el JCPOA, con la excepción de dos pequeños excesos en las reservas de agua pesada en 2016.

De hecho, los cuatro informes de 2017, que incluyeron más detalles que los de 2016, dijeron que la reserva de LEU era menos de la mitad de la cantidad permitida en virtud del acuerdo (Garrido Rebolledo, 2016). A pesar de estos informes autorizados que confirman la adhesión de Irán al acuerdo, los críticos se han esforzado por crear una narrativa de las violaciones iraníes³⁴.

Donald Trump convirtió el acuerdo nuclear con Irán en uno de los ejes de su campaña electoral en contra de la política exterior de su antecesor criticando abiertamente el acercamiento al régimen teocrático iraní y la firma del pacto nuclear, «un mal acuerdo», «un desastre», «el peor acuerdo jamás negociado» (Trump, 2018).

Con el presidente republicano en el poder, la política de EEUU hacia Oriente Medio va a cambiar, así como también su trato hacia aliados y enemigos. La «desiranización», se presentó como una estrategia mucho más agresiva hacia Teherán y de un mayor acercamiento hacia Israel, del cual retomó muchos de sus recelos y críticas hacia el JCPOA.

³⁴ A principios de 2017, el Instituto para la Ciencia y la Seguridad Internacional se refirió erróneamente a las "violaciones persistentes del acuerdo por parte de Irán, junto con su "explotación de las lagunas en el acuerdo y su impulso de las limitaciones nucleares" (Fitzpatrick, 2019).

CAPÍTULO II

En el siguiente capítulo se examinará la posición de Israel frente al Acuerdo Nuclear del 2015. Para ello se tendrán en cuenta variables que atienden al vínculo con la República Islámica a través del tiempo y cómo el accionar israelí para enfrentar amenazas a lo largo de la historia dio lugar a su estrategia de defensa nacional. Asimismo, se desarrollará un breve análisis de los escenarios regionales donde ambos actores encuentran intereses opuestos. Dichos escenarios se presentan como factores que aumentan la desestabilización del vínculo. Por otra parte, se considerarán las relaciones de Irán e Israel con China y Rusia, ambos participantes de las negociaciones nucleares, y quienes juegan un rol clave en la nueva configuración geopolítica de Medio Oriente. Por último, el análisis de las declaraciones de los mandatarios israelíes respecto del Acuerdo Nuclear nos permite discernir el efecto que este tuvo en la perspectiva de la clase dirigente. Dicha perspectiva moldeó su posición frente al JCPOA e Irán.

A. La rivalidad entre Irán e Israel: una breve mirada histórica

Para justificar teóricamente la rivalidad entre Irán e Israel recurriremos a los trabajos de Thompson (2001) y Colaresi (2002). Los autores definen la rivalidad como el momento en que dos estados se distinguen entre sí como competidores y enemigos, ilustrando sus diferencias en múltiples dimensiones en comparación con los países no rivales. Los estados rivales no solo tienen una mayor propensión al conflicto, sino que también reaccionan de manera diferente a factores exógenos como el equilibrio de capacidades.

Los nombres autores también enfatizan que la historia de una rivalidad se vuelve clave a la hora de pensar los grados de amenaza y desconfianza de los actores rivales. Bennett (1996) sugiere que las rivalidades se perpetúan por la incapacidad de resolver o comprometerse en un tema internacional de interés para los rivales. En su trabajo encuentra que las rivalidades duran más cuando los problemas son más importantes, por ejemplo, cuando las apuestas de la rivalidad giran en torno a la existencia continua de un estado.

Un factor interesante y que se retomará para nuestro análisis, es que los mecanismos psicológicos provenientes de las percepciones de las elites desempeñan un papel en la perpetuación de las hostilidades de la rivalidad.

En los hechos, a pesar de que Israel nunca había sido reconocido oficialmente como Estado por el Shah de Irán, ambos estados habían disfrutado de una asociación cooperativa basada en intereses geopolíticos mutuos. Sin embargo, el proceso de la revolución islámica de Irán en 1979 provocó la ruptura del vínculo entre ambas naciones.

Desde entonces, Irán e Israel se han encontrado en el extremo opuesto en lo que refiere a ideología de régimen, pretensiones regionales y vínculos internacionales.

A su vez, la rivalidad entre Irán e Israel se pronuncia cuando algunos intereses que sostenían un tenue vínculo terminan de desaparecer y surgen como potencias en competencia en Medio Oriente. El contexto a comienzo del siglo XXI es de un claro retroceso de potencias tradicionales como Irak, Siria y Egipto y un ascenso de Irán, Arabia Saudita, Turquía e Israel, algo que demuestra el cambio en el equilibrio de poder regional.

De aliados a enemigos

Desde su creación como estado y por más de tres décadas, la relación de Israel con Irán incluyó proyectos de cooperación energética y militar basada en sus buenos vínculos con Estados Unidos. El primer acercamiento entre Teherán y Tel Aviv fue la “*doctrina de la periferia*” fue fundada por el primer ministro israelí David Ben-Gurion en 1948, sobre la base de que Israel tenía que desarrollar sus vínculos con países no árabes para moderar a los vecinos árabes hostiles. Dos años después de la declaración de Ben-Gurion el gobierno iraní reconoció *de facto* al Estado de Israel, convirtiéndose en el segundo país de mayoría musulmana en reconocerlo después de Turquía.

Se consolidaba pues una relación estratégica mutua bajo los beneficios mutuos; por un lado, Israel tenía interés en establecer relaciones con Irán y países no árabes, como parte de una gran estrategia para superar a sus enemigos árabes. Por otro lado, Irán compartía un interés común con Israel en resistir la expansión del panarabismo patrocinado por la URSS y cuyo principal representante en la región era el presidente Gamal Abdel Nasser de Egipto.

Los proyectos energéticos y los intercambios comerciales también explican la buena relación irano-israelí en estos años: a partir de 1957, Irán se convirtió en el primer proveedor de petróleo de Israel. La mayor parte del petróleo pasaba por el oleoducto Eilat-Ashkelon, cofinanciado por ambos Estados por medio de empresas inversoras de Panamá y Suiza bajo una entidad legal central conocida como Trans Asiatic Oil, que fue la “asociación de alto secreto” entre Israel y la Compañía Nacional de Petróleo de Irán (NIOC) a finales de la década de 1970.

En el campo militar hasta 1977, Israel e Irán cooperaron conjuntamente bajo el “Proyecto Flor”, buscando el desarrollo de sistemas de misiles avanzados. Irán hasta el momento de la revolución, había financiado la construcción de instalaciones de prueba y ensamblaje de misiles conjuntas (Leila, 2022). Frente a una industrial militar creciente,

miles de israelíes fueron a Irán a trabajar en la defensa industrial como asesores militares, con la inteligencia SAVAK³⁵ como mentores.

La campaña dirigida por el ayatolá Jomeini en 1979 para derrocar al Shah dañó gravemente la relación entre Irán e Israel. Una vez efectuada la revolución iraní, los lazos entre ambos estados terminaron cuando Irán adoptó una política anti-sionista.

La ideología revolucionaria

Los principios de la revolución de Jomeini se han basado en exportar el islam revolución contra los “apóstatas” en la región y forzando un choque de civilizaciones contra el Occidente “infidel” que busca el control hegemónico del mundo islámico y árabe, particularmente sobre los países ricos en petróleo del Golfo Pérsico. Irán se comprometía a destruir a Israel, “el Pequeño Satán”, como símbolo de los EE.UU., “el Gran Satán” (Maher, 2020).

El régimen revolucionario plasmó estos preceptos en la Constitución de 1979, para apoyar a los pueblos islámicos oprimidos en el mundo comprometiéndose a dar su apoyo a los “musulmanes en lucha” en todo el mundo. La revolución islámica iraní enfatizó la noción de un Estado Islámico en la región de Medio Oriente politizando a los árabes y movilizándolos como vanguardias del islam.

Este punto se vuelve clave para entender la posterior el apoyo iraní a los grupos palestinos frente a sus reclamos frente a Israel por la soberanía de los territorios ubicados entre el mar Mediterráneo y el río Jordán.

Intereses estratégicos

En la década de 1980, después de la Revolución Islámica en Irán, los intereses estratégicos de los dos países se cruzaron, aunque tenuemente. Se destacan dos ejemplos; primero, la Guerra Irán-Irak: para Israel, la oportunidad de armar a Irán islámico contra un Irak intransigente era la única opción. Entre 1981 y 1983, vendió armas a Irán por un valor estimado de 500 millones de dólares, la mayoría pagados con petróleo. Segundo, el acuerdo “Irán-Contra” de mediados de la década de 1980 fue otro ejemplo, por el cual Israel iba a vender su poseer armas estadounidenses obsoletas a Irán y transferir el dinero que recibió, menos una comisión, a los contrarrevolucionarios

³⁵ La SAVAK (-*Sazeman-e Ettela'at va Amniyat-e Keshvar*- Organización de Inteligencia y Seguridad Nacional) fue el servicio de inteligencia y seguridad interior de Irán entre 1957 y 1979. Estuvo siempre fuertemente asociada con la agencia americana de inteligencia CIA, así como por el uso de tortura y las ejecuciones sumarias a opositores al régimen. Entre sus funciones también se encontraban la censura de toda clase de prensa, libros y películas.

que luchan contra el régimen socialista en Nicaragua – a pesar de la prohibición del Congreso de la ayuda estadounidense a los contras

El colapso de la Unión Soviética y la derrota de Saddam Hussein en 1991 eliminaron las dos amenazas comunes que habían permitido que existieran fuertes intereses estratégicos comunes durante más de tres décadas entre Irán e Israel.

Para el Israel del primer ministro Yitzhak Rabin, desde la década de 1990, la contención al fundamentalismo de Irán debía consistir en una fórmula de paz con los estados árabes, algo que serviría mejor a la seguridad a largo plazo de Israel (Maher, 2020). La posición israelí se explica por la noción de equilibrio de amenazas. En este sentido S.Walt (1989) explica que los Estados conforman alianzas con el objetivo de balancear lo que ellos perciben como amenazas a la seguridad. Con un Irak derrotado y los países árabes dispuestos a emprender el camino de la diplomacia, Irán parecía ser el único país que quedaba en la región con una capacidad ofensiva que puede amenazar a Israel.

La opinión de Irán con su creciente capacidad ofensiva como una amenaza irrevocable ha sido la común retórica de todos los gobiernos israelíes que siguieron a Rabin en el cargo. Una retórica que como se describió en el anterior capítulo, se acentuó con la problemática del Irán nuclear.

B. Condicionantes de la posición israelí frente al JCPOA

1. La estrategia de seguridad nacional de Israel

Diferenciándose de la práctica de muchas potencias, Israel históricamente no suele presentar documentos oficiales por escalón político donde sistematiza sus doctrinas de seguridad, ni tampoco sus objetivos o medios. En el periodo, 2002 a 2018 se han presentado solamente cuatro documentos oficiales de las FDI. Los documentos militares son, en efecto, los documentos de seguridad israelíes oficiales más importantes escritos por figuras importantes que existen (Strategic Assessment, 2020).

Contrariamente de ser considerado una debilidad, no hacer público su manera de conducirse en un medio hostil le otorga a Israel un margen de maniobra mayor en pos del logro de sus objetivos en materia de defensa, haciendo de tal concepto adquiera una concepción multidimensional. Por lo que para encontrar patrones en el accionar de Israel respecto de su seguridad se debe recurrir a los elementos discursivos, así como a la historia y práctica.

En primer lugar, la determinación de defender la integridad del Estado por todos los medios posibles se convirtió en el principal axioma histórico de Israel. Este principio le ha permitido responder con los medios que se consideren ante cualquier cambio en la región que represente una violación del *status quo*. Desde su formación como Estado

en 1948, Israel ha blanco de críticas, amenazas y ataques de sus vecinos árabes. El conflicto palestino-israelí conllevó a una mayor radicalización y compromiso de la mayoría árabe musulmana frente al Israel cristiano y pro occidental.

Por ello, Israel moldeó su seguridad nacional a través de un fuerte proteccionismo militar a pesar de que con el tiempo hizo uso de su gran aparato diplomático. La representación de todas las partes de la sociedad israelí bajo la institución militar es debido a la necesidad de preparación ante cualquier escenario que pueda presentarse.

Israel ha modificado sus estrategias militares según las amenazas internas y externas potenciales que se perciban en cada momento. Entre 1948 y 1980, Egipto, Jordania, Líbano e Irak fueron percibidos como una amenaza militar seria para la seguridad nacional de Israel. Desde el 2000, el eje Irán-Hamás-Hezbollah se convirtió en la principal amenaza externa, algo que conjugó con los grupos islámicos radicalizados como ISIS. El concepto de las “guerras asimétricas” vinculado a la hizo que las participaciones combatientes no estatales presentarán nuevos desafíos, diferentes de los anteriores. Esto demandó de Israel nuevas estrategias operacionales y tácticas que minimicen el efecto negativo sobre los no combatientes.

Factor geoestratégico

Israel tiene en cuenta el elemento de la geografía a la hora de determinar sus prioridades de seguridad con el objetivo de proteger a su población. Hasta la seguridad fronteriza de la localidad más pequeña tiene su peso en la estrategia de seguridad nacional de Israel. En este sentido, se remarca el concepto de “transferencia de conflicto”, que hace referencia a que ante cualquier guerra en la que Israel se viese implicado debe transferirse al territorio enemigo. El concepto de transferencia del conflicto tuvo implicaciones directas en la doctrina operacional de las Fuerzas de Defensa de Israel, que optaron por tácticas ofensivas que compensaran la menor potencia de fuego con una mayor movilidad y coordinación táctica (Colom Piella, 2009)

Factor demográfico

Debido a las limitaciones de la masa crítica humana reflejada en el número de habitantes: Israel no puede afrontar una guerra de larga duración en Medio Oriente. La mayoría de sus fuerzas de defensa son reservistas, y una prolongada guerra agotaría económicamente al país. Siguiendo los datos de Global Fire Power (2022) si bien Israel goza de 173.000 personas como mano de obra militar activa³⁶ (que lo posiciona 29 en

³⁶ Ejército espontáneo disponible en caso de conflicto.

el mundo) tiene una de las fuerzas de defensa de reserva más grandes del mundo, contando con 465.000 personas (décimo a nivel países).

Las fuerzas de inteligencia

A lo largo de su historia Israel también tuvo la información de las disposiciones e intenciones del enemigo, a partir de una comunidad consolidada de inteligencia, lo que constituye otro de los pilares que integran sus capacidades. El Mossad (inteligencia exterior) y el Shin-Bet (inteligencia interna) son sus principales agencias, lo que le ha permitido abortar y neutralizar gran número de atentados terroristas a lo largo de su historia. La selectividad de blancos potenciales o realmente peligrosos constituye una estrategia operacional que ha coadyuvado a impedir atentados contra la población civil del Estado hebreo.

Otra de las fortalezas de Israel es su capacidad de diseñar y generar tecnologías duales gracias a su gran inversión en I+D. Así destaca el Ofek-7, es parte de la familia Ofeq de observación de la tierra por satélites construidos por Israel Aerospace Industries (IAI), es decir, Industrias Aeroespaciales de Israel, y bajo la supervisión del Ministerio de Defensa. Esto le permite a Israel ver a la luz de movimientos las tropas del enemigo, ubicación de plataformas de misiles y plantas de desarrollo de armas de destrucción masiva. El desarrollo de Vehículos aéreos no tripulados (UAV) también es indicador del importante gasto de Israel en defensa. Prontamente Israel se transformó en un líder mundial en esta tecnología, que suele ser usada especialmente para reconocimiento y recolección de inteligencia.

La guerra cibernética también se convirtió en una amenaza para el ala militar de los planificadores de la seguridad nacional de Israel, pero de la cual Tel Aviv también rápidamente pudo sacar una gran ventaja y ser una de sus armas preferidas por ejemplo contra las instalaciones nucleares de Irán.

Con EE.UU. y frente a Irán

Si bien entre ambos países no existe un pacto de defensa mutuo, el compromiso americano a la seguridad de Israel representa un «paraguas defensivo», que sirve para disuadir a enemigos como Irán de sus intenciones de atacar al Estado judío. La alianza estratégica entre Israel y Estados Unidos representa la amenaza más clara a la existencia del régimen iraní, en caso de que éste adopte una política de agresión con misiles o armas nucleares contra Israel.

Israel goza de las implicancias de esta alianza, específicamente en lo concerniente a transferencia militar y tecnología de punta. En 2017, entraron en servicio

los primeros nueve F-35 *Lightning II* de la compañía norteamericana Lockheed Martin. En 2018, el entonces comandante de la Fuerza, el general de división Amikam Norkin, informaba que Israel se había convertido en el primer país del mundo en utilizar en combate este cazabombardero de 5ª generación norteamericano (Defensa, 2020).

La disuasión y los ataques preventivos: las vías predilectas

La disuasión es uno de los medios que tradicionalmente ha empleado el Estado de Israel para prevenir cualquier ataque. Morgan (2003) explica que la disuasión puede ser entendida como “una estrategia que hace a una postura militar concreta; incluyendo las amenazas y los medios usados y comunicados por un estado para disuadir, mientras que la teoría hace referencia a los principales principios en los que se apoya la estrategia”.

Lo que busca Israel es moldear la perspectiva de los demás actores de la proyectando una imagen de fuerza y una determinación en su uso mayor que la de sus oponentes (Meher, 2020). Esta posición justifica en gran manera los anteriormente nombrados avances y desarrollos en tecnología militar, la cual fue una constante en la política exterior israelí más allá del gobierno de turno.

El objetivo de la capacidad militar israelí tiene, antes que nada, prevenir una guerra, y sólo cuando la misma estalle, ese objetivo se transforma en el interés militar israelí de destruir toda capacidad ofensiva del enemigo, trasladando la guerra a terreno contrario. La disuasión desde Schelling (1960) consiste en la amenaza de recurrir a la fuerza, en proporción capaz de causar daños difícilmente asumibles, con el objeto de evitar un ataque.

Israel hizo uso de su doctrina de “*opacidad nuclear*” o en hebreo *amimut* como elemento de poder como disuasión frente a otros rivales de Medio Oriente. El concepto de opacidad nuclear es abordado por Avner Cohen (1998) haciendo referencia “a la que la capacidad nuclear de un estado no ha sido reconocida, pero se reconoce de una manera que influye en las percepciones y acciones de otras naciones”. Si bien es sabido que Israel alcanzó este tipo de armamento, en ningún momento lo ha declarado oficialmente ni tampoco ha realizado pruebas nucleares.

Según los datos estimativos del Stockholm International Peace Research Institute (SIRPI) el arsenal nuclear israelí es de aproximadamente 80 armas nucleares, de las cuales 30 son bombas de gravedad para su entrega por avión. Las 50 armas restantes son entregadas por misiles balísticos de mediano alcance Jericó II³⁷, que se

³⁷ En 2013, Israel realizó una prueba de lanzamiento de un "sistema de propulsión de cohetes", que según informes parecía el misil Jericó III.

cree que se basan con sus lanzadores móviles en cuevas en una base militar al este de Jerusalén (SIPRI, 2022).

Los países árabes rivales al Estado de Israel al principio se negaron a creer que Israel tenía armas, convencidos de que no era más que una estratagema para intimidarlos. Según Tyszka-Drozdowski (2022) la eficacia de la opacidad nuclear de Israel se hizo evidente cuando los árabes se dieron cuenta lentamente de que el conflicto con Israel no podía resolverse por medios militares. En este sentido, es muy probable que, si no hubiera sido por la opacidad nuclear, Egipto, Palestina y Jordania no habrían estado tan abiertos a hacer acuerdos de paz en los años siguientes.

A esta cuestión se la vincula con otra de las tradicionales operaciones de Israel: los ataques preventivos. Los mismos tienen un anclaje histórico en la denominada “Doctrina Begin” que bregaba por ataques preventivos frente a la proliferación nuclear de países vecinos. Históricamente dos sucesos marcan que Israel optó por tal doctrina: la primera, en 1981, cuando se destruyó el reactor nuclear Osirak en Irak (Operación Babilonia u Operación Ofra) y en el nuevo siglo, en el año 2007, en Siria (Operación Huerto) cuando se procedió a la destrucción del reactor nuclear Al-Kivar (Dayr az-Zawr).

Otra de las doctrinas israelíes de ataque se la conoce como “Dahiya” se basa en la noción de ataques desproporcionados, a blancos puntuales de tal manera que el daño sea máximo y destruya toda capacidad de reacción. La meta es alcanzar un resultado decisivo sin esperar la intervención o apoyo internacional (Buzan, 2010)

2. Las guerras de poder

En el nuevo siglo las *guerras por delegación*³⁸ se han transformado en una lógica común en Medio Oriente. Esta estrategia permite impulsar la capacidad de influencia de un Estado haciendo extensivos de esta forma los intereses nacionales y también es una opción más segura al poder librar conflictos alejados del propio territorio, sin comprometer la soberanía del Estado.

El uso de grupos proxy³⁹ por parte de la República Islámica de Irán puede ser considerado un éxito desde la perspectiva del logro de influencia en la Medialuna chiita, así como también en los Estados del Golfo y Yemen. A pesar de la malograda intención de exportar la revolución, Irán con recursos convencionales limitados, ha logrado expandir su búsqueda de influencia política en el Medio Oriente aprovechando entre otras cosas los vacíos de poder dejados por Estados Unidos.

³⁸ El término suele atribuirse a Andrew Mack, a raíz de un artículo de 1975 que utilizaba el adjetivo “asimétrico” para referirse a la disparidad material entre actores en un conflicto.

³⁹ La principal característica de las guerras por delegación es la utilización de grupos que representan los intereses del *partner*, que generalmente otorga ayuda económica y militar.

Hezbollah, la insignia de las milicias proxy iraníes, se ha convertido en un poder importante en el Líbano al mismo tiempo que representa una seria amenaza para Israel. Hamás y la Jihad Islámica Palestina (PIJ) permitieron a Irán extender su alcance al sur de Israel. El caso de Siria muestra la capacidad de Irán de sostener a su aliado Al Assad frente a la búsqueda de un cambio de régimen por parte de Estados Unidos e Israel. Los párrafos a continuación serán un breve análisis de los casos mencionados hasta la firma del JCPOA. Entender el recrudecimiento de estos escenarios nos acercan aún más a entender la posición esgrimida de Israel frente al Acuerdo Nuclear.

El Líbano: la creación de un modelo de proxy

En 1982, Israel invadió el Líbano para luchar contra la OLP, dejar de lado la influencia siria e instalar un gobierno de su preferencia en Beirut. En cuestión de días, Teherán desplegó el Cuerpo de la Guardia Revolucionaria (IRCG) en el este del Líbano para mostrar su apoyo a sus "hermanos chiitas". A pesar de que no existió un enfrentamiento directo entre las fracciones, Irán entrenó y equipó a un pequeño grupo disidente chiita que se convirtió en una milicia nombrada Hezbollah ("partido de Dios"), que prontamente se volvió uno de los grupos operativos más importantes en el Líbano y en la región.

Hezbollah se convirtió rápidamente en la amenaza más mortífera de Israel, debido a las decenas de ataques contra las tropas israelíes en el Líbano y Siria. Para el año 2000, Israel decidió retirarse del Líbano, lo que marca la primera retirada voluntaria israelí del territorio árabe ocupado sin un tratado de paz (Simón, 2010).

Desde su creación los canales de acción de Hezbollah se multiplicaron, transformándose en una organización híbrida cuyas alas políticas y sociales están diseñadas para obtener apoyo y legitimidad popular. Hezbollah como organización llegó a crear hasta un sistema de bienestar integral para los chiitas pobres en el Líbano. La organización ofreció servicios médicos gratuitos o con descuento, educación gratuita y eventos culturales.

En los meses de julio y agosto 2006 se desató la segunda guerra en El Líbano, cuando Hezbollah disparó cohetes suministrados por Irán en los pueblos y ciudades del norte de Israel durante una escalada que duró treinta y cuatro días. Uno de los momentos de álgida tensión se vivió en julio de 2006 cuando Hezbollah golpeó un buque de guerra israelí con un misil rozador de mar C-802 suministrado por Irán. Irán compró cantidades significativas de C-802 de China en la década de 1990 (Congressional Research Service, 2019).

Entre las consecuencias de este conflicto se resalta que Hezbollah fue percibido en el mundo árabe como victorioso en esa batalla por resistir contra Israel. A su vez,

Irán fortaleció su posición de liderazgo en el mundo árabe chiita, y acentuó su influencia política en la región. Desde ese conflicto, Irán ha reabastecido a Hezbollah hasta el punto en que lo ha hecho, según fuentes israelíes, brindando hasta 100.000 cohetes y misiles algunos capaces de llegar a Tel Aviv desde el sur Líbano, así como capacidades mejoradas de artillería, antibuques y antitanques.

La segunda guerra del Líbano es el claro ejemplo de guerra de poder o de cuarta generación que incluyó la combinación de acciones convencionales, irregulares, ciberguerra, terrorismo y actos criminales. Además, muestra claramente las intenciones de Irán de internacionalizar la descentralización de su defensa, estableciendo bases militares con autonomía táctico-operacional y material fuera de su territorio nacional (Bettati, 2019).

Una continuación en el conflicto sirio

En 2012, la guerra civil de Siria exacerbó las divisiones en el Líbano: Hezbollah se alineó incondicionalmente con el régimen de Bashar Asad y envía milicianos a Siria. Importantes partes de la población suní respaldan a los rebeldes sirios y acogen a los refugiados, poco atendidos por un gobierno respaldado por Hezbollah.

El accionar iraní en Siria se traduce en asistencia de tipo militar y económica. El IRGC-QF ha ayudado a organizar las fuerzas de Asad, incluso mediante el establecimiento de la Defensa Nacional Forces (NDF), una milicia, inspirada en la fuerza Basij de Irán, para ayudar al ejército de Siria. El IRGC-QF también ha reclutado combatientes chiitas regionales, incluidos milicianos chiitas iraquíes y chiitas de Afganistán y Pakistán, para ayudar a la fuerza en la lucha de Siria.

Por su parte, la oficina del Enviado Especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, declaró que la ayuda de Irán a Siria, incluida la ayuda militar y económica, asciende a unos 6.000 millones de dólares por año.

Mientras que Estados Unidos afirma que el presidente sirio Bashar Al Asad debería eventualmente dejar el cargo como parte de una solución política negociada. Irán insiste públicamente en que el destino de Asad lo determine únicamente el pueblo sirio y sus acciones parecen diseñadas para mantener a Asad en el poder indefinidamente a pesar de su ideología secular.

Irán considera a Asad un aliado clave porque, en primer lugar, su régimen se centra en su comunidad alauita, que practica una versión del islam similar al chiismo, sumado a que él y su padre, quien dirigió Siria antes que él, han sido los aliados árabes más cercanos de Irán. Por su parte, para Irán la cooperación de Siria es clave para armar y proteger a Hezbollah en el Líbano, su mayor aliado de Irán en el Medio Oriente

y continuar su lucha declarada frente al Estado Islámico y otros extremistas islámicos sunitas que operan en Siria.

Ante esto Irán busca asegurarse de que los grupos extremistas sunitas no puedan fácilmente atacar a Hezbollah en el Líbano desde el otro lado de la frontera con Siria y que en caso de que Al Assad caiga, estos no lleguen a tomar el poder. Tanto Irán como Siria han utilizado a Hezbollah como palanca contra Israel para tratar de lograr objetivos regionales y territoriales.

En el contexto del conflicto en Siria, Israel ha llevado a cabo ataques aéreos ocasionales dentro de Siria contra comandantes de Hezbollah y supuestos envíos de armas a través de Siria a Hezbollah desde el año 2012. Los objetivos de Israel en el territorio sirio son específicamente defensivos y como han sido analizados a través de su doctrina de seguridad, buscan en primer lugar la protección de su territorio y mantener los conflictos los más alejadamente posibles del mismo.

Siguiendo a Bettati (2019) Israel busca en Siria que al menos una franja de territorio que permanezca libre de la presencia iraní o de sus aliados y que le permita a su sistema de defensa aérea ser más efectivo. El trasfondo de las intenciones es limitar la influencia militar de Irán, específicamente en lo que refiere a los misiles de largo alcance emplazados en Siria por medio del cierre de los cruces fronterizos entre Siria y el Líbano.

3. Irán-Palestina

Irán afirma que Israel es una creación ilegítima de Occidente y un opresor de los palestinos y otros musulmanes árabes. En un discurso de septiembre de 2015 Khamenei declaró que Israel probablemente no existirá en 25 años, haciendo referencia al plazo para que expire la última restricción nuclear específica del JCPOA⁴⁰.

El líder supremo Khamenei ha descrito repetidamente Israel como un “tumor canceroso” que debe ser eliminado de la región y que la lucha para liberar Palestina es una obligación y una yihad islámica (AP News, 2020). La lucha de Irán por medio de Hezbollah durante dieciocho años en el Líbano proporcionó un modelo que Teherán busco recrear en Cisjordania y la Franja de Gaza.

Hamás

El nexo entre Irán y la organización palestina Hamás de ideología sunní radical, da cuenta en primer lugar del pragmatismo que conduce de la República Islámica

⁴⁰ Disponible en: <https://spanish.khamenei.ir/news/306>

respecto de sus vínculos y como los asuntos geoestratégicos que moldean su interés nacional terminan imponiéndose muchas veces sobre la ideología.

Tras la Guerra del Golfo en 1991 y con el comienzo en Madrid del proceso de paz para el conflicto palestino-israelí, Teherán se autoproclamó como líder de la parte opositora. En octubre de 1991, Irán convocó una conferencia paralela en Teherán para unir a las organizaciones radicales hostiles a las negociaciones entre la Organización para Liberación Palestina (OLP) e Israel.

Las relaciones entre Irán y Hamás se formalizaron en octubre de 1992, cuando una delegación de Hamás, al mando del entonces Secretario General Musa Abu-Marzuq y el portavoz Ibrahim Ghawshah, visitó Teherán para mantener conversaciones. Irán permitió a Hamás abrir una oficina en Teherán y prometió 30 millones de dólares al año para la organización, poniéndose ambos de acuerdo para que la Guardia Revolucionaria entrenara a miles de activistas de Hamás en Irán y en los campos de Hezbollah en el Líbano. Un informe de 1994 indicaba que Irán había proporcionado tres millones de dólares al año tanto a Hamás como a la Yihad Islámica, y que mil familias de terroristas suicidas palestinos o detenidos de ambas organizaciones habían recibido pagos mensuales regulares de Irán (Karmon, 2009).

Hamas tomó el control de la Franja de Gaza en 2007 y desde entonces administra el territorio. Aunque cedió formalmente la autoridad sobre Gaza en junio de 2014 al Gobierno de la Autoridad Palestina, Hamas retiene el control de seguridad de facto sobre ese territorio. Los ataques dentro de Israel han disminuido significativamente en número desde 2005, pero Hamas continúa participando ocasionalmente en acciones armadas contra Israel, utilizando cohetes y otras armas suministradas por Irán. El apoyo de Irán desde 2005 ha oscilado entre unos 300 millones de dólares al año.

En 2012, sus diferentes posiciones sobre el conflicto en curso en Siria provocaron una distensión en el vínculo. En gran parte debido a la simpatía de Hamás con los rebeldes sunníes en Siria, por lo que se opuso a los esfuerzos de Asad para derrotar militarmente la rebelión. Irán redujo su apoyo a Hamás en su breve conflicto de 2014 con Israel en comparación con los anteriores conflictos en los que Irán respaldó ampliamente a Hamás. A pesar de eso Irán nunca desacreditó ni finalizó la alianza entre los grupos.

Yihad islámica Palestina

La alianza entre Irán y Yihad Islámica Palestina (YIP) está anclada en los orígenes históricos de la organización y la filosofía de su fundador, Fathi Shikaki, que le otorgó a la organización el leitmotiv de “destruir al estado de Israel” (Mansharof, 2017).

Con el respaldo de Teherán, ha logrado convertirse en la segunda fuerza militar más fuerte e importante en la Franja de Gaza, después de Hamás.

A pesar de su intento de mantener un proceso de toma de decisiones independiente, YIP está vinculado a Teherán ideológica, militar y financieramente, por lo que le resulta difícil desviarse de la política de su patrocinador iraní. Esto quedó demostrado en la crisis de relaciones en 2015 entre ambos; la causa fue la negativa de YIP a condenar la guerra lanzada por Arabia Saudita contra los rebeldes chiítas respaldados por Irán en Yemen en marzo de 2015 (Operación Tormenta Decisiva). Irán recortó considerablemente la ayuda económica a la YIP, y como resultado la organización sufrió la crisis financiera más grave de su historia. Se vio obligado a reducir sus actividades, cerrar las oficinas de su canal de televisión Filastin Al-Youm en Jerusalén y reducir las actividades propagandistas en la región de Cisjordania (Mansharof, 2017).

4. Rusia y China

El equilibrista

Desde los años de la guerra fría Rusia es un importante aliado de Irán. Se convirtieron con el tiempo en importantes socios en el mercado mundial del gas y hoy Rusia es el principal proveedor de armas de la República Islámica. Los vínculos históricos con el Programa nuclear de Irán profundizaron la relación. En la nueva centuria ambos forman parte del nuevo eje oriental que se muestra antagonista a las políticas de Washington y sus aliados. La progresiva retirada de Estados Unidos de Oriente Medio dio a Rusia la oportunidad de aumentar su importancia y poder en la región, de acuerdo con su política exterior denominada “multivectorial” bajo el gobierno de Vladimir Putin.

Sin embargo, los lazos entre Rusia e Irán no impidieron que Rusia votara a favor de las sanciones de la ONU contra el programa nuclear de Irán en los años de negociaciones del Acuerdo. A pesar de esto, y en una posición que mostró su pragmatismo, Putin influyó sobre la Junta de Gobernadores de la OIEA para cerrar el expediente relativo a posibles dimensiones militares del programa nuclear y discursivamente fue crítico de la política de sanciones de Occidente en el antes y después del JCPOA.

Durante los años de negociaciones del PAIC, y específicamente desde 2014 con la cuestión Crimea, Israel vio la oportunidad de ejercer presiones sobre Putin en lo que respecta al acuerdo nuclear con Irán, ya que la vía de influir en Obama parecía cerrada por la decisión inamovible del demócrata de alcanzar un Acuerdo Nuclear.

Los intentos de Israel de acercarse a Moscú para provocar una reacción de EE.UU. pareció ser un camino propicio para los mandatarios israelíes. La lectura que se desprendía en Israel era que a pesar de los intentos de EE.UU. de “reiniciar” sus relaciones con Rusia, existía una gran campaña electoral en Rusia basada en el Antiamericanismo como tema principal. Además, todavía había asuntos sobre los cuales Rusia y los EE. UU. no estaban de acuerdo, es decir, Siria, Ucrania y la nombrada cuestión sobre la soberanía de Crimea. Por su parte, Rusia tenía razones para invertir en las relaciones de Israel, es decir, los vínculos socioculturales, económicos y las comunidades rusas en Israel.

Sin desprenderse Rusia del vínculo con Irán, la relación con Israel se fue fortaleciendo a lo largo del tiempo. En 2014, Putin no condenó las operaciones israelíes en Gaza, a diferencia de Obama. En respuesta a esta acción Israel, que si bien no estuvo presente en la AGNU, no participó de las sanciones occidentales contra Rusia por el reconocimiento de la soberanía de Crimea. El Embajador de Israel en Ucrania, Eli Belotserkovsky, desalentó las sanciones contra Rusia, al hacer un paralelo con las sanciones iraníes: “No se ha agotado el acercamiento diplomático con Rusia, sino que se ha agotado con Irán (...) Las sanciones son efectivas si se agotan todos los demás enfoques” (Ucranian News, 2016).

Además, la oposición a las sanciones de Rusia dio lugar a las ganancias económicas de Israel, que aumentaron a través de su posición neutral frente a la intervención rusa en Ucrania y Siria. Dado que las sanciones estaban afectando el comercio de Rusia con la UE y EE. UU., Netanyahu aprovechó para potenciar sus intercambios con Putin.

El otro escenario para analizar es el caso sirio. Para evitar el riesgo de un estallido con Israel durante las operaciones rusas en Siria ha habido una coordinación operativa entre Moscú y Tel Aviv con el objetivo de lograr beneficios mutuos. Indicadores de esto son las movilizaciones conjuntas de las fuerzas armadas y las visitas entre los altos mandatarios. En el momento en que Rusia entra en el conflicto en ayuda de su aliado Bashar al Assad, la presión por medio de los enclaves del Daesh y otros grupos disidentes aumentaba frente al gobierno de Damasco.

A su vez en el norte, las milicias kurdas apoyadas por occidente eran cada vez más fuertes. Israel por su parte, quería alejar lo más posible a las operaciones de Hezbollah -aliado de Al Assad- cercanas de sus fronteras. El temor del gobierno israelí por lo tanto era que Rusia podría significar una nueva plataforma para el despliegue de ataques aéreos hacia su territorio, especialmente desde la base de Jmeimin o Tartus.

Las ganancias relativas de esta alianza significaron más que las pérdidas absolutas que podrían haberse derivado de un enfrentamiento. Permitió a Israel llevar a cabo ocasionales ataques selectivos a blancos en territorio sirio contando con la

autorización de Rusia, sin esperar represalias significativas de sus enemigos (aliados de Rusia) y, además, habilitó a la aviación rusa apoyar eficazmente a Al Assad, quien logró paulatinamente recuperar buena parte del territorio sirio que estaba en manos de grupos rebeldes y del Daesh.

A pesar de este entendimiento, la influencia iraní en el conflicto sirio no se vio opacada. La alianza Al Assad-Irán-Rusia parece sobrevivir y el hecho de que el gobierno de Damasco haya recuperado nuevamente gran parte de su territorio es un indicador de que la coordinación militar del eje es efectiva. En este sentido, uno de los efectos no deseados para Israel es que conforme se produjo el proceso de reunificación de los territorios controlados por el gobierno sirio, tanto Rusia como Irán comenzaron a compartir bases militares. De ese modo la Guardia Revolucionaria con las milicias auspiciadas por Irán acrecentaron como nunca su presencia militar en territorio sirio.

Por consiguiente, los sistemáticos ataques israelíes a bases iraníes hacen considerar a Putin y Al Assad seriamente el tipo de participación que debería tener Irán en este conflicto. Lo cierto es que Damasco no puede prescindir del apoyo de Teherán si desea sobrevivir, pero tampoco puede dejar que continúe creciendo la influencia de Irán en su territorio, en principal manera porque incita a Israel a continuar atacando Siria.

En conclusión, el acercamiento a Rusia por parte de Israel ha sido un instrumento exitoso para el manejo de la cuestión iraní, en cuanto a que llevó a nuevos límites el pragmatismo de Putin. Aunque Israel era consciente de las profundas raíces de esta relación, obtuvo ganancias de su posición encontrando un nuevo callejón en la región para ejercer presión. El análisis anterior se vuelve clave para entender las operaciones militares que va a esgrimir Israel en Siria en el contexto del post Acuerdo Nuclear, en su búsqueda de contener a Irán.

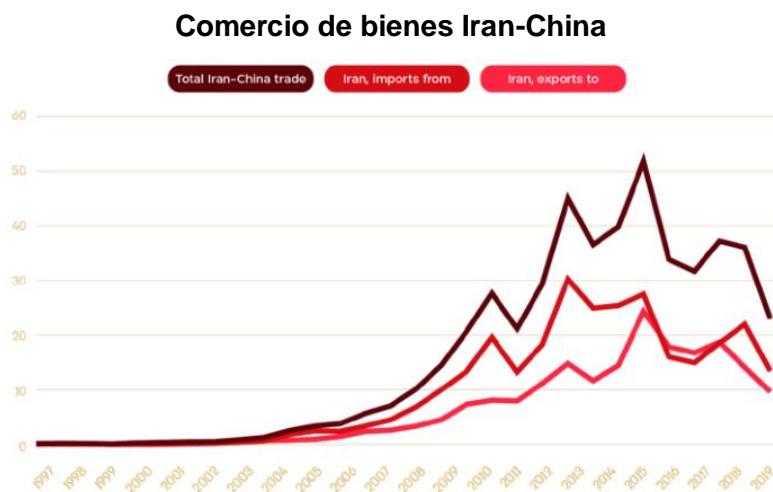
La expansión de un sueño

Al igual que con el caso de Rusia, la República Popular China se convirtió en la otra potencia en ganar un papel cada vez más preponderante en Medio Oriente en las últimas dos décadas. El ascenso chino coincide con el retraimiento de Estados Unidos y la Unión Europea del escenario regional del MENA, moldeando nuevamente las relaciones de poder en el tablero geoestratégico regional.

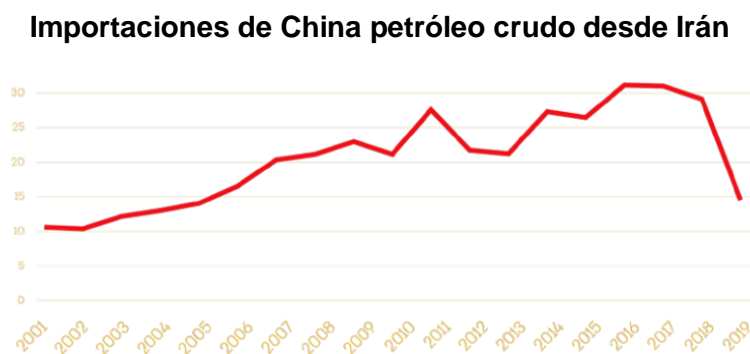
Adentramos en el vínculo entre Irán y China nos da un primer indicador que fundamenta lo anterior: para 2007 China se había convertido en el mayor socio comercial de Irán, ocupando el lugar de la UE (Dickey e Ighani, 2014). China fue vista por Irán como una fuente clave de inversión y tecnología necesaria para el desarrollo económico y la modernización desde el comienzo del proceso sancionatorio por parte de Occidente.

La puerta de entrada a Oriente Medio para China también se vio ampliada por el interés común con Irán en el mercado energético y provisión de Pekín de suministros de energía refinada que Occidente prohibió como exportaciones a Irán. De forma continua, muchas de esas inversiones se vieron reflejadas en el aumento del crudo iraní exportado hacia China. En una relación de beneficios mutuos, aunque asimétrica, Irán se convirtió rápidamente en un mercado para productos chinos y un proveedor para la industria energética china.

La relación energética tuvo sino-iraní tuvo mucho que ver en el momento de las negociaciones nucleares. China encontró el momento oportuno para demostrar que realmente estaba inmiscuida en las problemáticas regionales, presentándose a su vez como una “potencia responsable” con un discurso de comprensión y apoyo para la solución diplomática del problema nuclear. Pero en el trasfondo, si ocurría algo fuera de lugar a sus intereses que causará un cambio de poder o exacerbar la estabilidad regional, China reconoce sería un claro perdedor con precios del petróleo más altos y problemas de suministro impredecibles.



Fuente: Recuperado Lim, K. (2021). China-Iran Relations. *Institute for National Security Studies*.



Fuente: Recuperado Lim, K. (2021). China-Iran Relations. *Institute for National Security Studies*.

La República Popular de China consideró, durante gran parte de su historia, que el desarrollo de armas nucleares era “un derecho soberano”, pero ahora parece reconocer más plenamente las implicaciones de la proliferación en la seguridad internacional y estabilidad.

Como resultado, China enfatizó en la diplomacia y su posición respecto del programa nuclear de Irán fue cada vez menos clara posicionándose casi como mediador. Como parte del Consejo de Seguridad, permitió la imposición de sanciones a Irán, aunque buscó suavizar la letra, si no el espíritu, de las resoluciones, con el objetivo de mantenerlas fuera del ámbito militar del artículo 42 (Capítulo VII) de la Carta de la ONU. A lo largo de esto, Irán se volvió cada vez más dependiente de China, ya que las sanciones emitidas hicieron que su política exterior de un giro hacia el Este desde la presidencia de Rohani en 2013 (Dickey e Ighani, 2014).

A través de este pragmático papel en la formulación de RCSNU 2231, China también ha destacado su papel internacional más activo. Por otro lado, evitaba entrometerse en un conflicto que involucra a EE.UU. de forma directa y le permitía acrecentar vínculos con un Irán sancionado. Este rol le dio al gobierno comunista un argumento notable para demostrar sus esfuerzos diplomáticos para combatir la proliferación nuclear y otros temas de interés de gobernanza mundial.

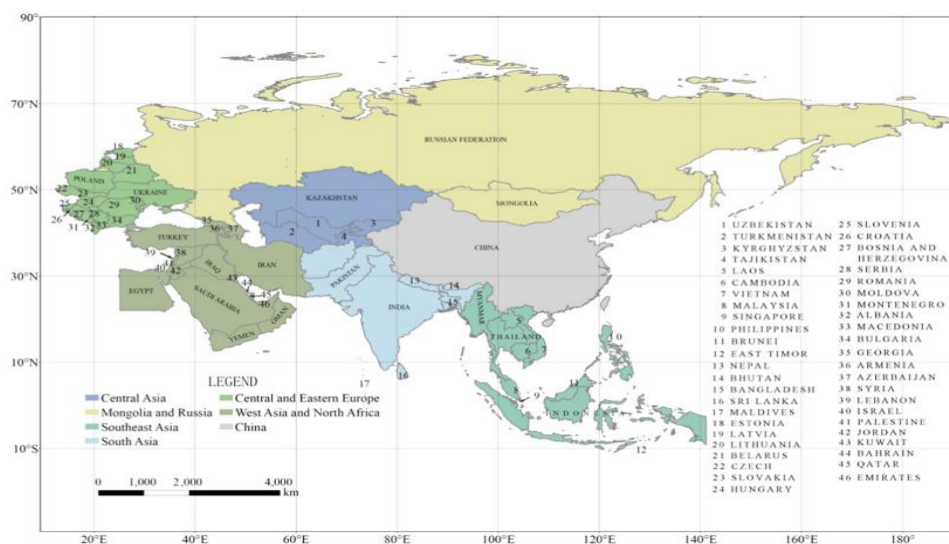
El concepto de '*China Dream*'⁴¹ se ha utilizado para hacer frente a la 'Teoría de la amenaza de China' y mejorar el estado y la imagen del gobierno de Pekín. Por medio de la utilización de *soft power* China busca alejarse de la impopular imagen de ser considerada una amenaza para presentarse cada vez como un país amistoso y una nación amante de la paz. Los países de Medio Oriente ven cada vez con mejores ojos que China desempeñe un papel más abarcativo y constructivo en la región. Sin embargo, Occidente está cada vez más preocupado por la creciente influencia de China en la región, especialmente por su activa *diplomacia económica* (Wen & Chen, 2022).

Para China, las relaciones económicas parecieran trascender las diferencias ideológicas o de sistemas políticos que atraviesan las regiones de Medio Oriente. Para eso le dio un nuevo impulso a la llamada "*Iniciativa Belt and Road (B&R)*", un ambicioso proyecto geopolítico que busca integrar a Asia, Europa y África en un mercado intercontinental por medio de una red de transporte. Con este proyecto China se presenta como un nuevo interlocutor regional, al haber ya sumado un gran número de países a esta iniciativa, logró aumentar su potencial en inversiones y transformarse en uno de los principales socios comerciales de los países de la región.

⁴¹ Bajo Xi Jinping, el Sueño de China es el gran principio ideológico que guiar el desarrollo continuo de China en un futuro cercano mientras “la diplomacia pública”, similar a la “política del buen vecino”, es una de las formas en que la visión de Xi pretende hacerse realidad.

Entre los principales indicadores de esta diplomacia comercial se encuentran los numerosos proyectos de vivienda y transporte en la región, así como el nuevo puerto de Haifa en Israel, el estadio Al Rayyan para la Copa del Mundo de Qatar, las inversiones en la nueva capital de Egipto y la construcción del ferrocarril Tel Aviv Red Line construido por la compañía CRCG de China que en 2021 realizó su primer viaje operativo (Xinhua, 2021). A su vez, el proyecto de transmisión de corriente extra alto voltaje tiene como objetivo expandir la red 5G china y potenciar los grandes centros de datos. La compañía Huawei llegó a un acuerdo con el operador de telecomunicaciones más grande de los EAU en 2019 para construir 600 estaciones base 5G. En octubre de 2021, China participó de un contrato para construir conjuntamente un proyecto de transmisión de energía directa de voltaje extra alto que busca unir Arabia Saudita y Egipto, con el voltaje más alto y la distancia más larga de la región.

Países de la “Iniciativa Belt and Road (B&R) (2019)



Fuente: Lim, K. (2021). China-Iran Relations. *Institute for National Security Studies*.

China está participando aún más en la reconstrucción posconflicto en el Oriente Medio. En la octava reunión ministerial de China-Foro de Países Árabes, y en una muestra más de mostrarse como potencia comprometida con la región, se anunció que China ofrecerá 600 millones de yuanes a Siria, Yemen, Jordania y Líbano para ayuda humanitaria y reconstrucción de infraestructura.

Hay que mencionar también que tanto China como los países de Medio Oriente tienen la intención de promover su desarrollo económico a través de la innovación tecnológica durante la emergente *Cuarta Revolución Industrial*. Informe de Xi Jinping en la XIX Reunión Nacional del PCCh El Congreso propuso hacer de China un país

innovador, destacando que “La innovación es la principal fuerza motriz del desarrollo; es la base estratégica para construir una economía modernizada”.

Los países de Medio Oriente también coinciden con China en la búsqueda de desarrollar economías del conocimiento basadas en Internet e inteligencia artificial (IA) como un camino para reducir su dependencia de las exportaciones de petróleo y crear diversidad económica. Por lo tanto, la diplomacia tecnológica y la diplomacia de la innovación se han transformado en las dimensiones más importantes de la diplomacia económica de China hacia los países del Medio Oriente. La cooperación entre ambos lados se ha expandido a sectores de alta tecnología, incluida la tecnología de la información y la comunicación, la industria aeroespacial, la biotecnología, los grandes datos y la nube informática.

El desarrollo verde es el otro nuevo impulso para que China fortalezca la diplomacia económica en Oriente Medio. China, busca mejorar su imagen internacional en materia de emisiones a través de objetivos para la lucha contra el cambio climático. China se ha comprometido a alcanzar el pico de emisiones de carbono para 2030 y convertirse en carbono neutral para 2060. Los Emiratos Árabes Unidos propusieron lograr cero emisiones netas para 2050 mientras Arabia Saudita lo logrará para 2060 por su parte, Turquía ha ratificado el Acuerdo de París y tiene la intención de reducir las emisiones en un 21% para 2030.

Continuando, encontramos que parte de la estrategia de gran potencia de China para la región, como ya se dieron indicios, incluye también a Israel. Las empresas chinas han realizado importantes incursiones en Israel, incluida la compra por parte de ChemChina de una participación mayoritaria del 60% en Makhteshim-Agan, una de las mayores productoras y distribuidoras de plaguicidas del mundo en 2011 por 2.400 millones de dólares, y la adquisición de Tnuva por parte de Bright Food, el mayor productor de productos lácteos de Israel, en 2014, con una participación mayoritaria en 2.500 millones de dólares estadounidenses (Efron & otros, 2019).

Los principales intereses de China en Israel son las tecnologías avanzadas y la ubicación estratégica como centro potencial para la Iniciativa B&R, y la accesibilidad al mar Mediterráneo. China está particularmente interesada en la experiencia de Israel en biotecnología, tecnología del agua, tecnología ambiental, tecnología agrícola, tecnología de la información, energía, cuidado de la salud, entre otros.

La cooperación con China, la segunda economía mundial más grande, ha traído beneficios tangibles para Israel, como excelentes productos de consumo de China, empleos locales generados por inversiones chinas, aumento de turistas de China, mejorado infraestructura y la penetración empresarial israelí en el mercado chino.

El interés estratégico también trasciende el vínculo. Es poco probable que Israel, un aliado clave de Estados Unidos, ponga en peligro sus relaciones con Washington

para ampliar las relaciones con China. Sin embargo, no todos los intereses convergen entre estadounidenses e israelíes. Actuando en pro de sus propios intereses nacionales, Israel no siempre sigue a los Estados Unidos en los asuntos internacionales y puede desarrollar una visión más matizada y política exterior independiente hacia China. Estratégicamente, desarrollando fuertes relaciones con China ayuda a Israel a diversificar su política y asociaciones económicas.

Comercio bilateral entre China e Israel



Fuente: Recuperado de Efron, S., Shatz, H. J., Chan, A., Haskel, E., Morris, L. J., & Scobell, A. (2019). *The Evolving Israel-China Relationship*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

La intención “*bottom up*” de Israel incluiría buscar la neutralidad de China, si no el pleno apoyo, en el conflicto árabe-israelí, dada la solidaridad de larga data de China con Palestina⁴², mayor compromiso frente al Irán nuclear y otros rivales y enemigos de Israel. Según declaraciones de Netanyahu el hecho del desarrollo de las relaciones entre Israel y China “marca un objetivo estratégico” (Netanyahu, 2018)

Sin embargo, los límites del vínculo son claros, por ejemplo, la presión de Estados Unidos hace que Israel no exporte ni negocie tecnologías sensibles o relacionadas con la defensa. Respecto a Irán, China se ha opuesto con frecuencia a cualquier acción militar israelí contra territorio de la República Islámica y no considera al Hezbolá libanés ni al grupo Hamás como una organización terrorista. China también ha suministrado cientos de millones de dólares en armas a Irán que, indirectamente, caen en manos de estos grupos.

China, Estados Unidos e Israel tienen intereses convergentes en el mantenimiento de la estabilidad del Medio Oriente, en asegurar el libre flujo de recursos energéticos de la región y en la contención del terrorismo. Pekín por medio de su

⁴² China históricamente ha apoyado a Palestina posición como es evidente en el discurso de Xi Jinping a la Liga Árabe en 2016 pidiendo el establecimiento de un estado palestino con Jerusalén Este como su capital.

discurso de “*no injerencia en asuntos externos*” demuestra que su principal objetivo en la Región va más allá de las ideologías de los países de la región, prefiriendo la estabilidad de los vínculos para promover sus negocios. Esta cuestión, es para China también una palanca para promover su influencia, ya que promoviendo vínculos comerciales se involucra en otras aristas de cooperación bilateral, en especial, la referente a la seguridad.

C. La percepción de amenaza de Israel

Una vez concretado el JCPOA entre Irán y las potencias, Netanyahu describió al mismo como “un mal trato (que) le otorga a Irán exactamente lo que quería: tanto una reducción significativa de las sanciones como la preservación de las partes más significativas de su programa nuclear (...) el acuerdo hará el mundo un lugar mucho más peligroso, porque el régimen más peligroso ha dado un paso significativo hacia la obtención del arma más peligrosa del mundo”. (Ministerio de Defensa Israel, 2013)

Las reservas israelíes en el momento inmediato apuntaban a las “zonas grises” del Acuerdo como el estatus de “estado umbral nuclear” que se le reconocía a Irán y los temas no abordados, los que podían afectar su seguridad. En relación, la preocupación central era que la utilización de fondos derivados del levantamiento de sanciones supondría un aumento de las actividades subversivas de Irán en la región y su apoyo a agentes desestabilizadores.

Israel encontró en los ataques con cohetes cerca de los Altos del Golán el 20 de agosto de 2015 un argumento más para fundamentar su posición alarmista. Netanyahu culpó a la Fuerza Quds del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán (IRGC) y añadió este evento “ocurrió antes de que la tinta del acuerdo nuclear del JCPOA se haya secado” (Ministerio Relaciones Exteriores Israel, 2015).

La respuesta de Israel al acuerdo nuclear fue hostil y será aún más hostil después de la implementación de este. Siguiendo a Wendt (2005) los Estados no permanecen inmóviles frente a los acontecimientos que puedan llegar a afectar sus intereses. Sino que hacen llegar mensajes, efectúan gestos, amenazan, concilian y de ser necesario, utilizan la fuerza para alcanzar los objetivos fijados por la política.

Se han analizado hasta este momento una serie de factores que intervienen para explicar la posición israelí, que como se anticipó en el capítulo anterior, fue hostil y de claro rechazo al Acuerdo Nuclear con Irán. Una conclusión exitosa de las negociaciones desde la perspectiva israelí debería haber aliviado presumiblemente las preocupaciones de la elite gobernante de ese momento, que sostenían la ya mencionada posición alarmista. Sin embargo, esto no fue así, acentuando la rivalidad del vínculo irano-israelí. Estratégicamente los líderes israelíes encuentran útil enfatizar discursivamente la dimensión existencial de la amenaza nuclear iraní.

El realismo defensivo argumenta que las percepciones son un modificador estructural, una anomalía que altera el equilibrio de poder. Estas percepciones se manifiestan de varias maneras y, a menudo, se emplean de manera irregular, lo que intimida a otros estados. La visión de la élite puede llevar a inflar las amenazas para movilizar recursos, promover la expansión o tomar medidas frente al enemigo (Taliaferro, 2009).

A continuación, se buscará explicar que al interior de Israel las perspectivas y posiciones contra el JCPOA se moldean a partir del énfasis que se pone en distintos factores de la amenaza iraní.

1. El alarmismo y la amenaza existencial

El campo alarmista de políticos israelíes suscribe dos principios: primero, que el Irán nuclear necesariamente marcaría el comienzo de una dramática proliferación nuclear en todo el Medio Oriente, y segundo, que, como resultado, el riesgo de uso nuclear aumentaría dramáticamente. Según los israelíes, el Irán nuclear provocaría un Oriente Medio multipolar inestable habitado por actores inexpertos incapaces de controlar adecuadamente sus arsenales nucleares (Merom, 2021).

Desde el antes y el después del Acuerdo, Netanyahu describió la amenaza nuclear iraní como pura y directamente existencial. En 2012 el mandatario declaraba "no hay duda sobre la intención de Irán de aniquilarnos (...) Irán es serio, avanza hacia la adquisición de bombas nucleares para aniquilar al Estado de Israel" (Netanyahu, 2012). Por su parte, el ministro de Defensa, Ehud Barak, la figura de seguridad más importante en el gobierno de Netanyahu de 2009-2013, sostuvo que "Irán es una de las cosas más graves que le pueden pasar a Israel si hubiera un Irán nuclear, todo aquí sería diferente Pasaremos a otra fase existencial en el futuro, Israel se enfrentará a una amenaza de proporciones existenciales" (Barak, 2011).

Los miembros de la élite política de Israel que comparten tales puntos de vista basan su evaluación en la supuesta irracionalidad y la ideología fanática del liderazgo de Irán. Tzachi Hanegbi, ex presidente del Comité de Asuntos Exteriores y Defensa de la Knesset (2006-2010), sugirió que Irán podría guiarse por la "conciencia fanática" y los "fanáticos están dispuestos a pagar el precio de millones de mártires-muertos para aniquilar a la odiada entidad de los herejes", y así concluyó que "la posibilidad de usar armas nucleares contra Israel debe ser considerado" (Reuters, 2011).

Del mismo modo, el ministro de Defensa del tercer gobierno de Netanyahu, el teniente general Moshé Yaalon (2013-2016) argumentaba que "su racionalidad - referente a Irán- es completamente diferente a la nuestra. Sus conceptos y sus cálculos son diferentes. No se parecen en absoluto a la antigua Unión Soviética. Ni siquiera se parecen a Pakistán o Corea del Norte" (Haaretz, 2012).

En la víspera del acuerdo nuclear, Netanyahu advirtió en su cuenta de Twitter que Irán "es más peligroso que ISIS". Los líderes israelíes de todo el espectro político condenaron en un lenguaje apocalíptico el pacto nuclear iraní anunciado por Estados Unidos y las potencias mundiales, calificándolo de un error histórico que libera a Irán para patrocinar el terrorismo global mientras reúne la experiencia para construir una bomba nuclear. "Irán va a recibir un camino seguro hacia las armas nucleares", dijo el primer ministro Benjamín Netanyahu. "Muchas de las restricciones que se suponía que debían evitar que llegara allí se levantarán" (Netanyahu, 2015).

Con la eliminación de las sanciones económicas, Netanyahu advirtió: "Irán obtendrá un premio gordo, una bonanza en efectivo de cientos de miles de millones de dólares, lo que le permitirá continuar con su agresión y terror". El compañero miembro del Likud de Netanyahu, el ministro de Ciencia en ese entonces, Danny Danon, dijo que el pacto con Irán "es cómo proporcionar fósforos a un pirómano" (BBC, 2015).

En el análisis, el discurso alarmista busca exacerbar las críticas a las negociaciones y a los puntos débiles del Acuerdo, específicamente aquellos vinculados con los tiempos de aplicación, para lograr una mayor repercusión internacional de los peligros del Irán nuclear.

"Israel no está obligado por este acuerdo con Irán porque Irán continúa buscando nuestra destrucción. Siempre nos defenderemos". "Ojalá pudiera consolarme con la afirmación de que este acuerdo bloquea el camino de Irán hacia las armas nucleares", dijo Netanyahu en su discurso en la reunión anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas. "Pero no puedo, porque no lo hace, sólo lo retrasa momentáneamente" (Netanyahu, 2015).

Una clara estrategia defensiva que Israel utilizó apoyándose fuertemente en los medios de comunicación occidentales y en la propaganda de sus grupos de presión en el exterior para lograr consenso alrededor de su perspectiva.

Las diferencias políticas del post Acuerdo encontraron un eco en el espacio político interno de los Estados Unidos, específicamente a través del grupo American Israel Public Affairs Committee, conocido por sus siglas AIPAC⁴³, el grupo pro-Israel más influyente de la política estadounidense y que tendrá un importante rol frente al devenir del Acuerdo.

Durante todo el proceso de negociaciones presentó una agenda anti-Irán cuyo objetivo era generar oposición a la llegada de cualquier tipo de acuerdo. Replicando las preocupaciones de Netanyahu, el AIPAC busco frente a la llegada del Acuerdo influir

⁴³ Está compuesto por varios organismos que operan en diferentes instituciones estadounidenses sobre una base bipartidista: Congreso, think tanks, Pentágono, la opinión pública, la educación y los medios de comunicación.

sobre los peligros de un Irán nuclear para la seguridad regional y de Israel en el Congreso y en la opinión pública norteamericana (New York Times, 2015).

2. La proliferación y los efectos indirectos

Los efectos indeseados de la proliferación nuclear en la región es otro de los temores israelíes. El JCPOA según los israelíes, daba el derecho a que cualquier Estado del mundo pueda alcanzar el estatus de Estado umbral nuclear que se le otorgó a Irán.

En este sentido, Ehud Barak sugirió que la proliferación reactiva sería inevitable y desastrosa. "Si Irán se vuelve nuclear", argumentó, "el mundo (...) no tendrá control sobre el armamento nuclear, sabemos esto casi con certeza" (Reuters, 2011). Barak elaboró un mensaje más agudo: "Arabia Saudita, Turquía y más tarde Egipto pronto seguirán su ejemplo. El peligro de que un arma nuclear caiga en manos de grupos terroristas aumentaría exponencialmente" (Wall Street Journal, 2013).

Parece que los israelíes no podrían estar más alarmados por las consecuencias de la proliferación regional. Masheé Yaalon evalúa que "un Oriente Medio con un Irán nuclear es un Oriente Medio con caos nuclear. Esto amenaza la estabilidad mundial". mientras que Hanegbi razona que "desde un punto de vista teórico, es imposible mantener en Oriente Medio una disuasión basada en la destrucción mutua asegurada (MAD)" (Haaretz, 2011).

Los israelíes parecen estar más preocupados por un contagio a los grupos terroristas, que son los menos inhibidos entre los actores internacionales. Por ello, también se hace énfasis y como otro de los blancos de críticas de los opositores al Acuerdo, que cuestiones como el programa de misiles balísticos no se haya incluido en los temas de negociaciones, así como tampoco la verificación exhaustiva de la transferencia de armamento de Irán a otros grupos de la región

Israel apunta específicamente a la Guardia Revolucionaria quienes serían los que controlan el programa nuclear de Irán, pero los que presuntamente también interactúan con organizaciones terroristas, lo que hace posible que apenas existan obstáculos para el desbordamiento. Scott Segan⁴⁴ (2010) explicaba que "el verdadero peligro iraní es que sus guardianes nucleares y sus organizaciones que apoyan a los terroristas sean uno y el mismo (...) es una receta para el desastre". Naftali Bennett, quien sería primer ministro israelí, en un similar análisis declaraba respecto del JCPOA: "Hoy nace una superpotencia nuclear terrorista, y pasará a la historia como uno de los días más oscuros de la historia mundial" (Bennet, 2015).

⁴⁴ Político especialista en no proliferación nuclear. Conocido por su trabajo junto a Kenneth Waltz y Richard Betts *A nuclear Iran: promoting stability or courting disaster?* (2007).

En conclusión, la clase política israelí sabe aprovechar a su favor el discurso sobre los riesgos de la proliferación nuclear, para no solo apuntar contra Irán sino de aquellas organizaciones vinculadas a la República Islámica y que son calificadas como amenazas directas para Israel. Si bien las perspectivas de proliferación regional no son insignificantes, específicamente en términos de la difusión de tecnología, es menos probable que se produzca en términos de proliferación reactiva por lo propios riesgos que esto conlleva (en este caso para el propio régimen iraní), reduciendo las perspectivas de contagio a los actores no estatales.

3. Amenazas políticas

Israel también está preocupado por las amenazas convencionales derivadas de la mejora del estatus nuclear de Irán, específicamente que el JCPOA le haya "aumentado" los años de vida al régimen de los Ayatollahs. Tres posibles resultados adversos preocupan a los israelíes en particular: que el *spillover* envalentone a sus enemigos, un cambio del *status quo* regional y la pérdida de libertad para regular las amenazas por la fuerza.

Primero un estatus nuclear impulsaría tanto a Irán como a sus representantes y aumentaría su propensión agresiva. Barak en el Wall Street Journal (2015) declaraba que "los representantes terroristas de Irán se envalentonarían, operando bajo el paraguas de un Irán nuclear".

En segundo lugar, los israelíes temen que el estatus nuclear de Irán marque el comienzo de un realineamiento regional desestabilizador, bajo la creencia de que las pretensiones hegemónicas de Irán lo llevan a buscar acrecentar sus recursos de poder y gane cada vez más lugar en las *proxy wars*.

En tercer lugar, otra amenaza directa que perciben los israelíes se refiere a la pérdida de capacidad de Israel para desarrollar disuasión. Volviendo a la declaración del ex ministro Tzaji Hanegbi, "cuando Oriente Medio se vuelva nuclear después de que Irán se convierta en nuclear, Arabia Saudita, Egipto, Turquía, Jordania y Siria Israel será neutralizado, vacilante y desprovisto de capacidad de disuasión. Nuestra vida se volverá insoportable" (Reuters, 2011). Netanyahu estiró el argumento aún más: "Si obtienen armas nucleares este régimen brutal será inmortal, como Corea del Norte" (Netanyahu, 2015).

D. Para recapitular

Los procesos que atravesó Medio Oriente en el nuevo siglo llevaron a la proliferación de grupos y espacios de disputa que transformaron la percepción de

seguridad de los Estados, lo que implicó transformaciones en sus doctrinas de defensa. Israel debió enfrentarse a amenazas de múltiples frentes ante el avance de la influencia iraní en la región. Como se analizó la rivalidad irano-israelí cobra entonces nuevas dimensiones con implicancias en el ámbito geopolítico, militar y social.

Israel ya no solo lucha por disputas referentes a su soberanía contra Hamás y la Yihad Islámica Palestina, como movimientos islamistas radicales de carácter político/religioso cuyos objetivos estratégicos e ideológicos consisten en destruir el estado israelí para construir un estado islamista, ahora también está haciendo frente a una coalición de actores radicales de distintas capacidades y canales de acción como es el ejemplo de Hezbollah.

Por su parte, los líderes iraníes son conscientes de que en las últimas décadas la estrategia de influir en el mundo árabe chiita y sunita ha dado resultado, yendo incluso en contra de la oposición internacional. El establishment político de la Revolución ha sabido demostrar su resiliencia, y ganar los vacíos de poder en El Líbano, Siria, Yemen e Irak.

Sin embargo, Irán sabe muy bien que sus circunstancias internas y capacidades económicas todavía no la califican para ser la única potencia hegemónica regional debido a la presencia de las otras potencias en Medio Oriente como Israel, Turquía e incluso Arabia Saudita la superan en ciertos aspectos de poder. El más evidente siendo el poder militar, y frente a esto, la carta nuclear aparece nuevamente como el elemento disuasorio que le otorgaría a Irán un seguro frente a las amenazas externas.

El Acuerdo nuclear se presentó como una solución parcial que destrabó un asunto diplomático de ideas y vueltas entre Irán y Occidente en un arreglo *quid pro quo* de limitar el enriquecimiento de uranio por el levantamiento de sanciones internacionales que sofocaban a la economía iraní. El acuerdo logró lo que la administración Obama en particular se había fijado como objetivo clave: bloquear todos los caminos potenciales de Irán hacia un arma nuclear.

Israel se posicionó como el crítico más fuerte del JCPOA apuntando a su duración limitada: tras quince años Irán podría encaminarse hacia la obtención del arma nuclear. Sin embargo, en este sentido ningún estado soberano, a menos que sea completamente derrotado en el campo de batalla, aceptaría límites perpetuos en su tecnología nuclear civil, mucho menos habiendo un régimen internacional de no proliferación que permite desarrollar energía nuclear con fines pacíficos.

Una revisión del discurso de seguridad de la élite israelí revela un conjunto más complejo de percepciones de amenaza frente a un Irán nuclear. Además de un ataque nuclear premeditado iraní, los alarmistas israelíes también están preocupados por la proliferación regional de armas y tecnología nucleares. Además, temen una fuerte disminución de la capacidad de Israel para regular su entorno estratégico con la fuerza,

lo que implicaría renunciar a una de sus estrategias de defensa predilectas: la preventiva. Por último, temen que Irán y sus representantes se vuelvan convencionalmente aventureros y que la vida del régimen de los ayatolás, la fuente misma de todas las amenazas iraníes se extienda. Los líderes alarmistas israelíes sienten que su país tiene que valerse por sí mismo contra una amenaza final, llevando este discurso al extremo de la propia existencia.

Respecto a las amenazas consecuentes al campo político, que involucran asuntos no existenciales, incluido el envalentonamiento del enemigo, la reducción de la libertad de acción israelí y la longevidad del régimen de los ayatolás es plausible un envalentonamiento y aventurerismo iraní por medio de sus proxys, sabiendo que contando con un respaldo seguro de la élite iraní que corre menos riesgos de cambio. Sin embargo, debido a que Israel continuaría disfrutando de una conveniente superioridad convencional y nuclear, el efecto de envalentonar debería ser relativamente efímero.

La simetría bidimensional israelí-iraní cuya razón principal es el apoyo de EE.UU. y occidente a Tel Aviv, reduce severamente el potencial escalonado de envalentonamiento. Lo que hace que ambos estados calculen y actúen con más cautela y por esto que nuestro trabajo versa sobre el realismo defensivo: Israel porque actualmente es proactivo en defensa e Irán sigue siendo inferior en muchas aristas, pero específicamente la militar.

Sumada a esta cuestión, ni Moscú ni Pekín se encontrarían a gusto con otro frente de guerra abierto en Medio Oriente. Rusia porque converge en intereses con Israel e Irán y China tiene compromisos económicos en primer término también con ambas partes.

Del análisis de las declaraciones de los mandatarios israelíes contra el Acuerdo nos permiten constatar que, efectivamente, el JCPOA era una cuestión sensible para la seguridad israelí y desde su perspectiva, se constituía como un paso más para que Irán alcance el arma nuclear. Frente a la improbabilidad de un ataque directo con carácter preventivo al territorio iraní, Israel a posterior de JCPOA se vio ante la necesidad de tomar caminos alternativos como contramedidas, frente a su especulación de que Irán aprovecharía el alivio de sanciones para continuar financiando sus proxys.

CAPÍTULO III

El tercer y último capítulo de la investigación centra su contenido en las medidas adoptadas por Israel frente Irán a posterior de la firma del Plan de Acción Integral Conjunto. El objetivo de tales acciones israelíes era claro: la contención de Irán. Israel encontró un gran respaldo en la política de "máxima presión" de Donald Trump, que implicó entre otras cosas su retirada del Acuerdo en 2018 y la reimposición de sanciones a la República Islámica. Si bien Irán se mantuvo como parte del JCPOA, fue intransigente en sus acciones violando en gran medida las disposiciones del Acuerdo. Por último, se realizará una descripción del estatus del Acuerdo en el momento en que se abre la posibilidad de su reimplementación y de la nueva configuración de poderes de la región.

A. Las medidas adoptadas por Israel frente al JCPOA

A pesar de su estridente oposición al JCPOA, los líderes israelíes se adaptaron a la realidad: entendieron que el Acuerdo Nuclear era un hecho y que debían cambiar el enfoque respecto a la contención del accionar de Irán en la región. La idea en Israel era que para detener la amenaza iraní en el futuro debían ensayarse *camino*s alternativos. En octubre de 2015, el entonces ministro de Defensa, Moshe Yaalon, quien se había opuesto enérgicamente al acuerdo, reconoció el nuevo contexto estratégico en una conferencia de prensa conjunta con el secretario de Defensa de EE. UU. Ashton Carter: “El acuerdo con Irán es un hecho. Nuestras disputas han terminado. Y ahora tenemos que mirar hacia el futuro y tomar nuevas rutas” (Kaye, 2016).

Como se explicará a lo largo del capítulo, Israel no solo se concentrará en fortalecer alianzas regionales e internacionales sino también en continuas amenazas de uso de su fuerza militar, y en los sabotajes y asesinatos de científicos nucleares iraníes, dejando en claro su posición de que no aceptará un Irán con armas nucleares ni permitirá que su participación en la región continúe aumentando.

El factor que contribuye a explicar el marco del conjunto de medidas adoptadas por Israel a posterior de la firma del Acuerdo Nuclear tiene como punto de partida la imposibilidad de un ataque preventivo al territorio iraní por parte de Israel con el objetivo de frenar el avance de enriquecimiento de U-238. En este sentido, se retoma a Garrido Rebolledo (2016) quien estudia esta cuestión y brinda cuatro razones estructurales de porque Israel no aplicó su doctrina de ataques preventivos frente a Irán y debió optar por otros caminos para ejercer presión.

La primera razón se refiere a la distancia geográfica y ubicación estratégica de las plantas nucleares iraníes (algo especificado en el capítulo I) sumado a la posibilidad

de instalaciones ocultas, lo que un ataque no significa el desmantelamiento de la producción nuclear. En este sentido vemos como los modificadores estructurales, como la geografía, modifican el carácter tipo y posibilidad de una agresión. Al respecto Israel consciente de los riesgos que correría frente a las distancias y la topografía iraní, teniendo que además atravesar otros países, hicieron tomar conciencia a su clase política de la imposibilidad técnica de este tipo de operación. En esa línea Snyder (1996) plantea “defining capabilities as consequences rather than as tools permits the subsumption of geographic factors within capability. Geographic features such as distance and topography are essentially modifiers of capability”.

Segundo, el riesgo de un desastre medioambiental en la región de magnitudes difícilmente de predecir. Tercero, la impredecible respuesta iraní y la posibilidad de una escalada militar en la región. Por último, las implicancias políticas y jurídicas, que acarrea este tipo de acciones.

Por otra parte, la desconfianza de la elite política y de seguridad en Israel de que Irán cumpla con los compromisos asumidos en el Acuerdo Nuclear es otra cuestión que moldeó los caminos alternativos de Tel Aviv frente al Irán nuclear. Es frente al temor de un envalentonamiento iraní con el levantamiento de las sanciones económicas por el JCPOA que Israel acentúa su discurso contra la República Islámica, en una continuación de las políticas de Trump de contener al régimen de los Ayatollahs.

Los funcionarios israelíes han declarado abiertamente que tienen la intención de hacer retroceder el programa nuclear de Irán y tienen poca fe en cualquier tipo de acuerdo diplomático con Irán. En 2016 Gaby Ashkenazi, ex ministro de Asuntos Exteriores declaraba “Seguiremos actuando en todos los frentes para reducir la posibilidad de que Irán se convierta en una potencia nuclear, y continuaremos haciendo esta parte de proteger nuestra seguridad” (Atlantic Council, 2021).

Enmarcando teóricamente las medidas adoptadas por Israel post JCPOA, debemos hacer referencia al concepto de *diplomacia coercitiva* (Jakobsen, 2016) relacionado con el empleo de la amenaza y del uso de un nivel limitado de fuerza con el propósito de que un actor interrumpa una línea de acción y/o vuelva a la situación previa a la alteración del *statu quo*. Las amenazas militares y el uso simbólico de la fuerza no son alternativas sino instrumentos interdependientes que pueden reforzar o socavar las posiciones rivales según las circunstancias.

El recurso a la diplomacia coercitiva aumenta por la sencilla razón de que el número de actores dispuestos y capaces de utilizar las fuerzas armadas como coerción y fuerza en la búsqueda de sus objetivos está aumentando. El surgimiento de nuevos poderes regionales y la proliferación de actores militantes no estatales con alcance regional/global, como al-Qaeda, el Estado Islámico, Hezbolá y al-Shabaab, aumentará

el número de desafíos que los actores orientados al statu quo emplearán la diplomacia coercitiva para resolver.

Las acciones que llevan a los Estados a la diplomacia coercitiva se deben entre otras razones a un fuerte interés en evitar la guerra, el miedo de escalada (nuclear), una renuencia a usar la fuerza y poner a las tropas en peligro para detener las violaciones masivas de los derechos humanos, o una fuerte determinación de amenazar y usar la fuerza para proteger la seguridad nacional (Jakobsen, 2016).

Las acciones israelíes frente a Irán deben ser analizadas dentro del paradigma moderno de las guerras. La rivalidad irano-israelí se asemeja a una *“guerra híbrida”*⁴⁵ (Freedman, 2017) que lleva más de veinte años e incluye múltiples dimensiones y acciones de distinto tipo⁴⁶. Estas acciones se suelen pronunciar con la existencia de variables intervinientes, como en este caso, el JCPOA. Las vías indirectas de Israel incluyen ataques a Irán, que sin hacerse responsable de tales actos busca ejercer presión sin involucrarse ni declararse parte de un conflicto abierto. Esta cuestión es lo que le da un matiz distintivo a la guerra híbrida entre Irán e Israel, haciendo que el conflicto se lleve a cabo *“entre sombras”*, es decir, con ataques de bajo perfil para no caer en el riesgo de entrar en un enfrentamiento abierto,

1. El acercamiento a los países árabes del Golfo

Soler I Lecha (2017) nos ayuda a comprender el porqué del acercamiento entre Estados que difieren abiertamente en sus concepciones religiosas y de sistemas políticos, con historias en los vínculos que persiguen una rivalidad abierta y sostenida. Una característica de los países del MENA es que suelen adoptar posiciones funcionales en sus alianzas regionales e internacionales.

Estas actitudes pueden ser catalogadas como defensivas vistas desde la óptica de que el pragmatismo emerge como escudo de los intereses y objetivos de los Estados, especialmente los relacionados a su seguridad. “En el Medio Oriente moderno no hay bloques sólidos y cuando se forja una alianza no se fundamenta en una identidad o proyecto común sino en el miedo. La percepción de qué o quién representa una amenaza cambia en función de acontecimientos puntuales y es así como proliferan

⁴⁵ El concepto de ‘guerra híbrida’ pasó a primer plano debido a casos que difícilmente podían verse desde modelos teóricos coincidentes con la guerra regular. Problemas actuales como el ciberespacio y la ciberseguridad, la utilización de inteligencia artificial y drones son parte de las problemáticas de la guerra moderna (Freedman, 2017). Al igual que con muchos conceptos similares, como la guerra asimétrica, una vez que se adoptó como término técnico, tendió a una definición más amplia y en evolución.

⁴⁶ Muchas acciones, sobre todo las que involucran muertes directas de científicos vinculados a programas nuclear de misiles iraníes, no son reconocidas por Israel como propias. Sin embargo, los patrones de los ataques coinciden con la forma de acción de los servicios de inteligencia israelíes.

alianzas que se circunscriben a un tema y suelen tener fecha de caducidad. Son alianzas líquidas que se adaptan al relieve" (Soler I Lecha, 2017).

Israel como los estados árabes del Golfo comparten la evaluación común sobre la amenaza que representa Irán. Si bien los estados del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) tuvieron una posición heterogénea respecto al Acuerdo nuclear, compartieron en gran medida las preocupaciones israelíes de que el PAIC podría envalentonar a Irán y aumentar su intromisión en otros escenarios regionales.

Emiratos Árabes Unidos manifestó en un primer momento reservas respecto a la firma del Acuerdo Nuclear, en tanto siempre han juzgado que el mismo podría legitimar las acciones de desestabilización iraníes y sus pretensiones de potencia regional. Siguiendo la misma línea, Bahrein acusó a Irán de continuar con su política de interferir en los asuntos de sus vecinos y socavar la estabilidad de los países que lo rodean; a la par que lo señala como responsable de haber llevado su accionar a un nivel sin precedentes, con el ataque a buques en el estrecho de Ormuz y a las instalaciones petroleras de Arabia Saudita en 2019, por lo que alega que aceptar el Acuerdo extiende las capacidades y las pretensiones de Irán en la región.

Qatar, quien, a pesar de que mostró en un primer momento, una postura de disconformidad con la llegada del Acuerdo Nuclear ajustó rápidamente su política exterior atendiendo a los nuevos cambios del *status quo* regional, restaurando plenamente los vínculos diplomáticos con Irán desde 2017. Por su parte, Kuwait y Omán, que sostenían un muy buen nivel de relaciones con Washington y Riad, optaron posteriormente al Acuerdo tener una posición estatus quista en vistas de preservar también sus vínculos políticos y económicos con Teherán.

La posición de estos actores abrió la puerta Israel para encontrar puntos de contacto desde lo político y económico hasta inclusive la arista militar. Más adelante se detalla como el punto cumbre de este acercamiento son los denominados "Acuerdos de Abraham" del año 2020.

Arabia Saudita, la principal monarquía del Golfo, a pesar de sus muchas diferencias y distinciones geográficas, históricas, culturales-religiosas y de sistema de gobierno; encontró similitudes de intereses con Israel a posterior del Acuerdo. La formación de una alianza estratégica entre Riyadh y Tel Aviv está compuesta por una serie de factores. En principal manera, ambos países tienen intereses alineados en Siria y Yemen, repitiendo un denominador común: oponerse a la influencia y el poder de Irán en ambos conflictos.

En el primero de los casos tanto Israel como Arabia Saudita buscan un cambio de régimen en apoyo de los grupos de oposición a Al Assad y una limitación a la ya descrita capacidad operativa de Hezbollah. Por su parte, el caso yamení representa el mayor desafío para la seguridad nacional saudí. Desde su intervención militar contra el

gobierno de los Houties, quienes son apoyados por Irán, el conflicto de Yemen se transformó en una guerra sectaria con implicancias directas para el futuro de la estabilidad regional y para la rivalidad irano-saudi. Medios y fuentes yemeníes enfatizaron desde el principio el apoyo y la cooperación extraoficial de los israelíes con Arabia Saudita, más tarde, algunos medios occidentales publicaron informes que indicaban que desde 2016 el apoyo de las armas y la presencia del ejército de Israel en los ataques de Arabia Saudita a Yemen se había pronunciado.

La cooperación militar y de inteligencia es una arista que se desprende de lo analizado en el párrafo anterior. En la primavera de 2015, Israel ofreció provisión militar con su escudo antimisiles para las peleas de Arabia Saudita en Yemen (Congressional Research Service, 2020). Aunque los saudíes rechazaron la ayuda, el consenso para restaurar relaciones pacíficas plenas fue aumentando en Arabia, donde su población pareció estar más preocupada por la amenaza de Irán que por el Estado judío (Kaye, 2019).

El aumento de la cooperación entre árabes e israelíes ha sido posible gracias al liderazgo de Israel en tecnología militar, seguridad cibernética y técnicas de contrainsurgencia. Por la transferencia de este tipo de tecnologías, los regímenes del Golfo han podido hacer frente a las amenazas, sobre todo desde los levantamientos de la Primavera Árabe.

En 2012, cuando la petrolera saudí ARAMCO se convirtió en víctima de un ciberataque respaldado por Irán, el reino saudita aceptó una oferta para permitir que las empresas de ciberseguridad israelíes entraran y repararan el sistema (BBC, 2019). El establecimiento de defensa otorgó silenciosamente permiso para la venta de tecnologías de vigilancia y seguridad cibernética fabricadas en Israel a los estados árabes del Golfo. Las empresas que recibieron luz verde para vender tecnologías, incluidas Quadream, Candiru, Paragon y NSO Group, fueron subproductos de los aparatos de seguridad e inteligencia militar de Israel, cuya mano de obra veterana había puesto sus habilidades a trabajar en el floreciente sector privado de alta tecnología de Israel (Kaye, 2019).

En la arista económica también es posible dilucidar este acercamiento israelí a los países árabes del Golfo, específicamente a Arabia Saudita. Un artículo del Instituto Tony Blair (2018) estimó que el volumen de exportaciones indirectas en 2016 de Israel a los países del CCG, incluida Arabia Saudita, fue de alrededor de USD 1 mil millones, lo que convirtió en ese entonces al Golfo en el tercer mercado de exportación más grande de Israel.

Los extensos vínculos militares, de seguridad, de inteligencia y económicos que Israel y Arabia Saudita mantienen con el mundo occidental y especialmente con los Estados Unidos hacen otro de los pilares de interés mutuo. En 2013, cuando las

relaciones saudí-israelíes aún no eran oficiales, los saudíes recibieron 10 millones de dólares de EE. UU. en misiles y aviones de combate y transporte de tropas para contrarrestar una futura amenaza de Irán (Congressional Research Service, 2020).

Desde que el Acuerdo Nuclear entre Irán y Occidente se hizo realidad, Estados Unidos buscó equilibrar por medio del otorgamiento de equipo militar a los países árabes y a Israel. De esta manera, las autoridades estadounidenses aprovechan las preocupaciones con respecto a Irán para alentar a estos países a cooperar más con los Estados Unidos sobre todo en materia energética, por un lado, y comprar enormes armas a los Estados Unidos, por el otro. Esta política hace que Estados Unidos mantenga todavía algún tipo de pie en la región y los haga depender de ella, y por otro lado, al vender equipo militar, ayuda a la prosperidad económica de sus fábricas de armas.

Históricamente, Arabia Saudita ha jugado un papel importante en el establecimiento de un estado judío, aunque nunca las relaciones se han oficializado. En la actualidad, funcionarios israelíes y sauditas incluso han aparecido juntos públicamente en paneles para discutir áreas de interés común, discusiones que anteriormente solo tenían lugar a puerta cerrada. A principios de 2016, un canal de noticias israelí indicó que una delegación de Tel Aviv había visitado Riyadh. En el mismo verano, bajo la dirección del general retirado Anwar Eshki, una delegación de saudíes se reunió con funcionarios israelíes en Jerusalén. Al parecer, durante las conversaciones, Eshki trató de persuadir a los israelíes para que aceptaran una solución de dos estados para lo que sigue siendo la piedra en el zapato de la relación entre los países árabes e Israel: la causa Palestina.

También en 2016, el príncipe Turki al-Faisal, jefe de inteligencia saudí y embajador en EE. UU., estrechó públicamente la mano del entonces ministro de Defensa de Israel, Moshe Yaalon, y también realizó un diálogo con el ex asesor de seguridad nacional Yaakov Amidror. En noviembre de 2017, el medio de noticias saudí Elaph realizó una entrevista sin precedentes con el jefe de personal de las FDI (Rynhold & Yaari, 2019). Casi al mismo tiempo, hubo informes de conversaciones entre empresas israelíes y representantes saudíes sobre la participación israelí en la construcción de la futura ciudad NEOM a orillas del Mar Rojo, lo que demuestra la intención de Israel de cooperar a futuro con el proyecto llamado *Visión 2030*⁴⁷ del Príncipe Bin Salman.

Arabia Saudita e Israel parecen encaminarse, sin oficialización aún, a un relanzamiento de sus relaciones. El tema en común sigue siendo contrarrestar la influencia y el poder de los Ayatollahs en la región de Medio Oriente, pero frente a las

⁴⁷ La estrategia conocida como Visión 2030 presentada en 2016 por el príncipe saudí Bin Salman tiene como objetivo principal la diversificación y profundización integral del aparato productivo de Arabia Saudita con el objetivo de comenzar a depender cada vez menos de su mercado de exportación de petróleo (Atalayar, 2023).

nuevas líneas de política exterior saudí y el avance en sus relaciones China y Rusia, el devenir de este vínculo todavía genera interrogantes.

2. La presión israelí en el Congreso de EE.UU.

Según Ripsman (2019) la opinión pública generalmente influye en la política. Cuando lo hace es indirectamente a través de los representantes de la legislatura, en lugar de directamente a través del ejecutivo de política de seguridad exterior. Los medios de comunicación, que buscan principalmente moldear la opinión pública, recorren en última instancia el mismo camino causal. De manera similar, si bien los grupos de interés organizados pueden hacer representaciones directamente ante el liderazgo político, con frecuencia tienen un acceso más fácil a través de la legislatura.

La estrategia en los meses posteriores al acuerdo de Julio de 2015, por parte del gobierno israelí fue apoyar los esfuerzos del Congreso de los EE. UU. para hacer fracasar rápidamente el acuerdo. Incluso antes de que se firmara el acuerdo final en Viena, funcionarios israelíes como Raphael Ahren indicaron que el gobierno israelí “no tendría reparos en hacer oír sus puntos de vista sobre el acuerdo con Irán en el Capitolio” (Times of Israel, 2015). En marzo de 2015, a pesar de las objeciones de la Casa Blanca y de los principales demócratas del Congreso, Netanyahu dio un discurso que en Washington fue ampliamente visto como un intento de persuadir al Congreso para que desafiara el acuerdo, lo que tensó aún más las relaciones entre el primer ministro y Obama.

Los analistas al interior de Israel vieron el discurso de Netanyahu ante el Congreso en marzo de 2015 como particularmente dañino para la relación con los Estados Unidos, poniendo en peligro el apoyo bipartidista a Israel por su dura retórica frente a Washington. El discurso de Netanyahu ante el Congreso también ocurrió dos semanas antes de las vigésimas elecciones parlamentarias de Israel, por lo que levanto acusaciones de que estaba siguiendo un enfoque de confrontación para parecer fuerte en el escenario internacional para la audiencia nacionalista israelí.

Por su parte el ya mencionado grupo de presión pro-Israel, el Comité de Asuntos Públicos Estadounidense-Israelí (AIPAC), lanzó una importante y finalmente infructuosa campaña para persuadir a los miembros del Congreso de que se opusieran al acuerdo y que el mismo sea revocado antes del plazo estipulado correspondiente al día de la adopción. Finalmente, el Congreso no tomó medidas para revocar el acuerdo, que la administración Obama presentó como un logro diplomático exitoso que evitó un Irán con armas nucleares sin tener que ir a la guerra y contó con el apoyo de todas las potencias mundiales.

Una vez que establecido el acuerdo, AIPAC tuvo una reacción más suave en comparación con Netanyahu. En efecto, la declaración llamada “*US Must Prevent a*

Nuclear-Capable Irán”, contó con un lenguaje menos agresivo, aunque consideraba al JCPOA lleno de incumplimientos e instó al Congreso a “presionar a la administración para que negocie un acuerdo verificable que evitará que Irán construya armas nucleares (...) el Congreso debe aprobar legislación que aumente la presión sobre Irán y asegurar que cualquier acuerdo futuro niegue a Teherán una capacidad de armas nucleares” (AIPAC, 2015). El camino adoptado por el AIPAC era el de que Washington tome acciones basadas en la vía de las sanciones, ya que era consciente de que sería difícil hundir el trato en el entorno internacional y nacional.

Para impulsar sus propuestas, creó *Citizens for a Nuclear-Free Irán*, que contó con un financiamiento de aproximadamente \$40 millones de dólares para publicar anuncios que fueran opuestos al acuerdo. Los anuncios abordaron las zonas grises del Acuerdo Nuclear de Irán y las maximizaron, poniendo el énfasis en el apoyo de Irán a los grupos terroristas y los peligros del Irán nuclear pidiendo incluso hasta la prohibición del programa nuclear.

El otro canal de acción del AIPAC fue impulsar su capacidad de cabildeo sobre los congresistas principalmente demócratas. En este sentido, siguiendo la investigación de Cutter (2019) Robert Menéndez, miembro de alto rango y expresidente del Senado Comité de Relaciones Exteriores, recibió una financiación sustancial. Según el Center for Responsive Politics (2019), el Senador Menéndez obtuvo \$1.3 millones en fondos de grupos pro-Israel a lo largo de su carrera. Solo en 2018, el Senador Menéndez recibió \$550,000 en fondos de grupos pro-Israel y otros individuos. Además, un ex presidente de AIPAC, David Steiner, contribuyó al fondo legal del Senador Menéndez, que se utilizó para ayudar a abordar los costos legales relacionados con una investigación de corrupción de Menendez.

Los esfuerzos hechos por el grupo pro israelí dieron resultados: del 80% de las personas que no creían que Irán debería recibir hasta \$100 mil millones en alivio de sanciones económicas sin la aprobación del Congreso, el 74% eran demócratas (Cutter, 2019). El presidente Trump se alineó con el lobby conservador pro-Israel que se oponía al Acuerdo Nuclear de Irán. Su lealtad se hizo evidente al principio de su candidatura durante un discurso ante AIPAC en marzo de 2016. Al principio de su discurso, el presidente Trump dijo: “Mi prioridad número uno es desmantelar el desastroso acuerdo con Irán” (Trump, 2016).

3. El fortalecimiento militar de Israel

Financiamiento de EE.UU. en defensa a Israel

Tras el acuerdo nuclear y en medio de la tensión surgida en el contexto de las negociaciones entre Obama y Netanyahu, Estados Unidos e Israel iniciaron

negociaciones para renovar su memorando de entendimiento sobre asistencia de seguridad por otros diez años⁴⁸. El paquete de ayuda implicó un aumento significativo en la asistencia de seguridad de EE. UU. a Israel como respuesta a las preocupaciones en Israel y en el Congreso norteamericano. Según los términos del MOU, Estados Unidos se comprometió a proporcionar: sujeto a la asignación del Congreso: \$38 mil millones en ayuda militar (\$33 mil millones en financiamiento militar) más \$5 mil millones en asignaciones de defensa antimisiles a Israel.

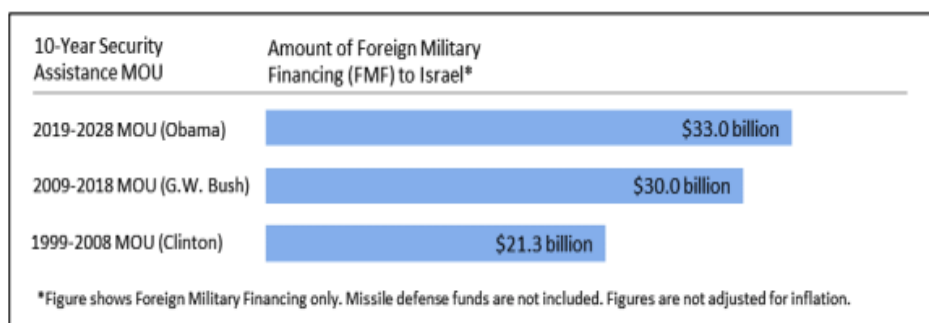
El MOU pide a Israel que proporcione a los Estados Unidos información detallada relacionada con el uso de todos los fondos de EE. UU. debido a que algunos contratistas de defensa israelíes se estaban fusionando con compañías norteamericanas o abriendo subsidiarias en los EE. UU. para continuar con su elegibilidad de financiamiento para el desarrollo de sus negocios de defensa (Congressional Research Service, 2021). Por otra parte, Israel y EE.UU. dispusieron \$500 millones en financiamiento combinado para programas de defensa antimisiles con elementos conjuntos para continuar desarrollando proyectos como Iron Dome, Arrow II y Arrow III, y David's Sling.

Los memorandos de entendimiento anteriores no incluían la financiación de la defensa antimisiles, que tradicionalmente ha sido solicitada a través de interacciones separadas entre Administraciones sucesivas y Congresos. Si bien el MOU compromete tanto a Estados Unidos como a Israel a \$500 millones anuales de contribución de defensa antimisiles de EE. UU., también estipula que en circunstancias excepcionales (por ejemplo, un gran conflicto armado que involucre a Israel), ambas partes pueden acordar que el apoyo de EE. UU. supere el límite anual de \$500 millones).

Otro factor a considerar es que el reclamo de asistencia de Israel a EE.UU. en el momento de la firma del MOU pareció no cumplir con las expectativas del Primer Ministro Israel, quien esperaba que el monto de la ayuda en defensa alcance los \$50 mil millones (Defensa, 2016). Una cuestión polémica del MOU de 2016 fue la inclusión en un anexo según el cual Israel se comprometió a no solicitar fondos adicionales durante estos diez años ni presionar al Congreso estadounidense para obtener nuevos.

Memorandos asistencia en seguridad Estados Unidos - Israel

⁴⁸ Desde 1999, la asistencia de EE. UU. a Israel se ha descrito en informes de gobierno a gobierno de 10 años. Los Memorandos de Entendimiento (MOU) no son acuerdos legalmente vinculantes como los tratados, y no requieren la ratificación del Senado. El primer MOU de 10 años (FY1999-FY2008), bajo la administración Clinton, se conoció como el "Glide Path Agreement" y representó un compromiso político para proporcionar a Israel al menos \$ 26.7 mil millones en total en ayuda económica y militar (de los cuales 21.300 millones de dólares fueron ayuda militar) durante su duración (Department of State, 2021).



Fuente: Congressional Research Service (2023)

Gasto Militar e Industria de armamentos

Desde la firma del JCPOA, otra constante en Israel es el aumento en las cifras de gasto militar y el desarrollo de su industria armamentista. La principal razón de esto nos lleva a pensar en que la percepción de inseguridad de Israel en la región creció después del Acuerdo, lo que llevó a que endurezca sus recursos de poder duro, en este caso el militar, para hacer frente a sus enemigos. El aumento en los grados de gasto militar de los países puede ser leído desde el modelo de acción/reacción expuesta por el autor Buzan (1998).

El modelo de acción-reacción parte del supuesto de la anárquica estructura política del sistema internacional: cada estado es una amenaza potencial para los demás, por lo que cada uno tiene que tomar medidas para asegurar su propia supervivencia, independencia y bienestar contra invasiones de otros. La anarquía a nivel internacional es, pues, una forma de relaciones políticas que tiende a producir competencia militar entre estados a lo largo de líneas de acción-reacción.

Cómo se ha señalado anteriormente, Israel posee una búsqueda continua para asegurar su supervivencia, alimentada por la presencia de amenazas próximas a lo largo de sus fronteras. Israel hoy posee uno de los más avanzados del mundo en ciencia y tecnología (S&T) sectores, y es el lugar de ubicación de varias empresas más importantes del mundo en alta tecnología, ingeniería informática y cibernética, aeroespacial y espacial, energías renovables, y biotecnología y farmacéutica.

Dentro de su modelo Buzan (1998) explica que “La existencia de una antigua rivalidad justifica la necesidad de mantener una I+D así como una capacidad de producción militar sustancial. El mantenimiento de esta capacidad requiere una producción de armas continua y un proceso institucionalizado de innovación tecnológica fomentada por el estado”.

El interés de las Fuerzas de Defensa Israelíes en las tecnologías de punta es la continuación de un largo legado de primacía israelí en materia de defensa. Desde sus

primeros años, las FDI han hecho hincapié en la superioridad material sobre sus rivales cuantitativamente superiores como la clave para su supervivencia (Evron, 2022).

Un ejemplo remite a la utilización de las FDI del sistema de comando y control Digital Ground Army (DGA). Este sistema proporciona a los comandantes de campo y estado más información visual y en tiempo real otros datos en el campo de batalla, incluida la ubicación de "amigo y fuerzas enemigas, evalúa la naturaleza de las amenazas a las fuerzas amigas, recomienda medios de ataque e identifica problemas de comunicación entre las fuerzas y su reparación automática" (Evron, 2020).

Este tipo de sistemas se actualizan continuamente, a través del programa Shaked Warfare, que comprende un teléfono inteligente Android especialmente ajustado y un reloj digital. El sistema permite a los comandantes de campo y a los soldados navegar y dirigir la batalla utilizando un mapa digital azul-rojo de los enemigos y de las fuerzas amigas, proporciona alertas y actualizaciones sobre fuerzas enemigas y las condiciones del terreno, recomienda que los vehículos sean utilizados y detecta si el objetivo se puede alcanzar a pie, y permite marcar y rastrear un objetivo por teléfono inteligente.

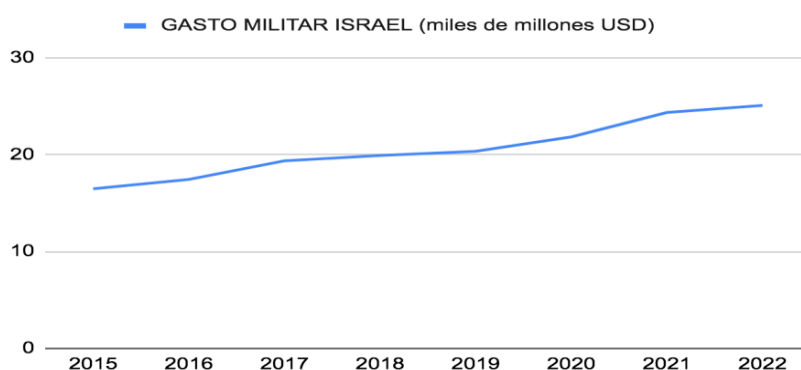
Israel fue capaz de desarrollar un establishment económico-militar con vínculos políticos en torno a la preservación de su seguridad. Si bien esto no es un fenómeno nuevo, valdría solo pensar en el Complejo Militar Industrial de EE.UU. para ver cómo la arquitectura económica del país se teje alrededor del desarrollo armamentista. La financiación del gobierno israelí para 2019 alcanzaba a casi 3000 empresas. A su vez, el vibrante e innovador sector de alta tecnología de Israel tenía algunas 5.000 empresas de nueva creación, con 600 nuevas que se establecen anualmente: el mayor número en el mundo en relación con el tamaño de la población del país (Evron, 2020).

Siguiendo los datos del SIPRI (2020) la base industrial de defensa israelí actual en base a la S&T está abrumadoramente desarrollada y orientada a la exportación. Las ventas de estas tecnologías militares son cruciales para la supervivencia de su economía. En promedio, aproximadamente tres cuartas partes de la producción de defensa de Israel (en términos de valor) son para clientes en el extranjero. Durante los años 2016-2020, Israel, transfirió alrededor de 4140 millones de dólares en armas a clientes en el extranjero, por lo que el octavo mayor exportador de armas del mundo durante este período; los clientes principales son India (43% de todos los exportadores de armas israelíes), Azerbaiyán (17%), y Vietnam (12%).

El autor explica que el poder militar y una consecuente carrera de armamento es debido principalmente a factores externos. "Los Estados refuerzan sus potenciales militares cuando se sienten amenazados o para alcanzar determinados objetivos políticos que requieren el uso de la fuerza" y agrega que "cuando la dinámica de acción-

reacción es en términos de militares generales fuerza, entonces el gasto de defensa puede convertirse en sí mismo en un modismo de interacción" (Buzan, 1998).

En este sentido, los niveles absolutos de gasto en defensa son menos importantes que los gastos de defensa expresados como porcentaje del producto nacional bruto. Si el gasto de defensa es constante o decreciente porcentaje del PIB, entonces uno probablemente está observando el mantenimiento del statu quo militar, especialmente donde el propio PIB tiende a aumentar a un ritmo constante pero no espectacular.



Fuente: Elaboración propia con datos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

El análisis de estos indicadores también muestra correlación con el devenir del Acuerdo Nuclear y con las acciones que Israel desarrolla en otras crisis regionales. Hasta la retirada de Trump del Acuerdo en 2018, el gasto militar se encontraba sostenido, siendo el 2019, año de imposición de sanciones internacionales y momento donde Israel percibió un nivel menor de intransigencia en Irán que dicho indicador disminuye. En 2020, coincidente con la mayor cantidad de ataques encubiertos en territorio de la República Islámica y el recrudecimiento de los escenarios de Siria y Yemen, el índice aumenta nuevamente. En 2021 y 2022 respectivamente, existió una retracción (aunque mínima) del gasto militar como % de un PBI que había sido afectado entre otras cosas, por los efectos de la COVID-19.



La respuesta de Irán en este punto merece ser remarcada, en lo que sería el otro dentro del modelo propuesto. Teherán ha centrado sus fuerzas en buscar desarrollar industrias militares específicas con sus propios programas a largo plazo que, no casualmente, muestran avances en cada movimiento del rival.

La industria militar vinculada al programa de desarrollo de misiles balísticos representa una de las más importantes en Medio Oriente a nivel internacional y ha dado avances más que significativos en las últimas décadas. La carrera entre Israel e Irán en este punto merece atención ya que es el reflejo más fiel del modelo teórico propuesto.

El misil Qiam-1, considerado como tecnología de punto dentro del campo de misiles de corto alcance fue presentado en 2017 y utilizado en los ataques iraníes contra posiciones del Estado Islámico en 2017 y 2018, además de su ataque de enero de 2020 contra las fuerzas estadounidenses en Iraq. Los rebeldes hutíes de Yemen han utilizado una variante del Qiam-1, llamada Burkan-2H, para atacar objetivos en Arabia Saudita desde distancias de más de 900 km (Iran Watch, 2022). Respecto a misiles de medio alcance, Irán comenzó con desarrollo el Shahab 3 en 2003, tres años después de que la Israel Aerospace Industries (IAI) fabricará el anti misil Arrow en asociación con la compañía norteamericana Boeing. Además, en 2010, entró en funcionamiento en Israel la primera batería de la llamada "cúpula de hierro" con la capacidad de detección de municiones guiadas con precisión (Congressional Research Service, 2020).

La nueva versión de los misiles Shahab es la variante Emad-1, presentada en 2015, cuenta con un vehículo de reentrada maniobrable (MARV), y analistas independientes han estimado que tiene un CEP de 500 metros en su alcance máximo de 2000 km (Iranian Watch, 2022). Las pruebas de las variantes de Shahab-3 continúan, y la más reciente supuestamente tuvo lugar en abril de 2019.

La carrera de misiles se pronunció en 2020 con Arrow 3, la tercera generación que consiste en un cohete interceptor de dos etapas con capacidad de alcanzar la exósfera, la capa superior de la atmósfera terrestre ubicada a más de 500 km de altitud. Si bien todavía no entraron en funcionamiento formalmente hasta el momento en que esto se escribe, Israel anunció que será su próximo pilar en su comando de defensa aérea.

Otro momento significativo para la escalada armamentista ocurrió el 22 de abril de 2020 y se vinculó al desarrollo de misiles de largo alcance, cuando la Fuerza Aeroespacial del IRGC lanzó con éxito un satélite Noor a una órbita de 425-440 km utilizando un SLV recientemente desarrollado llamado Qased. El Qased es un cohete

⁴⁹ Para el SIPRI el gasto militar incluye los presupuestos de las fuerzas armadas, los ministerios y agencias públicas de Defensa, la formación y el equipamiento de fuerzas paramilitares y las actividades espaciales militares.

de tres etapas que emplea tecnología de combustible líquido y sólido. Su primera etapa se basa en el Ghadr MRBM, una variante Shahab-3 de combustible líquido.

A modo conclusión de este punto, es posible observar que efectivamente el reforzamiento de las capacidades militares es la respuesta más inmediata que Israel diseñó con el objetivo de contener a Irán, en lo que encontró un respaldo efectivo por parte de Estados Unidos.

4. Intensificación de acciones en Siria y Yemen

Otra de los caminos israelíes a posterior del Acuerdo Nuclear para contrarrestar a Irán fue aumentar sus ataques y presencia militar en los conflictos regionales. Israel muestra una nueva postura agresiva en el sur de Siria, en el Golán que forma la frontera con Israel, donde también se ubican las fuerzas Quads del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica (IRGC).

Desde 2015, la fuerza aérea de Israel ha atacado al menos 1.200 objetivos en Siria utilizando alrededor de 5.500 municiones distintas (Congressional Research Service, 2022). Uno de esos ataques se produjo al mes siguiente de haberse firmado el JCPOA, en una clara señal de que Israel no se estaba desatendiendo del tablero de ajedrez que se trazó en territorio sirio. Según las autoridades israelíes los cohetes que golpearon la región superior de Galilea en realidad "fueron lanzados desde los Altos del Golán por la Yihad Islámica, patrocinada por Irán" (BBC,2015)". Esta lógica volverá a repetirse en ataques posteriores, donde Israel no reconoce sus actos y responsabiliza a actores respaldados por Irán.

En diciembre del 2016 y como respuesta al aumento de la presencia iraní en Siria, Israel atacó con su fuerza aérea reiteradamente bases militares en Damasco, lo que demostraba un aumento en el alcance de sus operaciones y blancos de ataque (BBC, 2016). En 2018 la tensión aumentó cuando en medio de un ataque de Israel a las defensas aéreas sirias después de que uno de sus aviones de combate fuera derribado. Según Israel el avión F-16 se estrelló durante una misión que seguía un dron iraní en territorio israelí (Al Jazeera, 2018). En otro de los sucesos a remarcar, en 2019, el ejército de Israel disparó misiles y atacó dos bases de artillería sirias, varios puestos de observación e inteligencia en los Altos del Golán y una batería de defensa aérea SA-2 (The Guardian, 2019).

Desde 2020 el despliegue de algunos sistemas de defensa aérea iraníes en Siria llevó a Israel a comenzar a enviar formaciones de aviones más grandes para reducir las posibilidades de que un avión sea derribado. En 2021, las fuerzas respaldadas por Irán atacaron la pequeña base militar estadounidense en Al Tanf, en el sur de Siria, aparentemente en respuesta a los ataques aéreos israelíes. La base está en condiciones de bloquear las líneas de suministro a Hezbolá en el Líbano y de lo contrario

interrumpir operaciones regionales de Irán. Un hecho no menor fue que en 2020 Estados Unidos reconoció la soberanía israelí sobre los Altos del Golán, territorio que Israel anexionó de Siria desde la guerra árabe-israelí de 1967.

El tablero sirio le da la posibilidad de Israel de perseguir un camino dual: minimizar la influencia iraní por medio de bloquear la transferencia de armas avanzadas a Hezbollah -impidiendo que Siria o Irán en Siria se represente como una amenaza militar creíble- y por otro lado socavar la legitimidad del régimen de Al Assad para finalizar los reclamos de Siria sobre el Golán -evitando que los militantes sunitas establezcan infraestructura o bases operativas a lo largo de la frontera de Israel-.

Por otro lado, en la crisis de Yemen, los líderes israelíes se pusieron del lado de Arabia Saudita para debilitar y reprimir al grupo Ansar Allah, chiita y pro Irán, en un claro ejemplo de las disputas entre el poder en el Medio Oriente actual. Irán logró construir una influencia significativa en Yemen a través del apoyo al movimiento houtí. Teherán contribuyó indirectamente con armamento para hacer que la intervención de Riyadh sea altamente costosa y más duradera de lo imaginado.

La creencia compartida entre saudíes e israelíes es que Ansar Allah ganando poder en Yemen controlara el Estrecho de Bab al Mandab, que es uno de los intereses vitales de Israel en materia comercial, lo que implicaría entre otras cosas poner en riesgo sus vínculos económicos con uno de sus socios árabes más importantes: Emiratos Árabes Unidos. En vistas de su seguridad, Israel ve que la amenaza de los houtíes no se limita a los buques mercantes israelíes, sino que también se presenta como una plataforma de lanzamiento de misiles balísticos contra Israel. Aunque Israel y Yemen están separados por más de 2.000 kilómetros, los israelíes creen que los houtíes tienen misiles de largo alcance que podrían alcanzar las ciudades de Eilat y Beersheba, en el sur de Israel (Monitor de Oriente, 2020).

La alianza entre Arabia Saudita e Israel en Yemen pareciera por el momento limitarse por el momento a intercambios referentes a posiciones enemigas estratégicas, así como cuestiones logísticas. No es un hecho menor considerando que puede ser catalizador de cooperación en otras crisis regionales.

El involucramiento militar israelí en los casos analizados persigue lógicas vinculadas a acontecimientos internacionales que afectan a sus intereses, la firma del JCPOA no fue la excepción.

5. Los ataques indirectos al programa nuclear

Los ataques a la infraestructura nuclear iraní por parte de Israel no es un camino nuevo, pero sí se volvió el más utilizado desde las negociaciones y la entrada en vigor del JCPOA. Lo característico de estos ataques es que se presentan como una vía intermedia entre la disuasión y el ataque preventivo, sin llegar a ser ni uno ni otro, es

una alternativa más ante la ya nombrada imposibilidad de atacar directamente el territorio iraní.

Desde 2010, los incidentes se concentraron en las plantas de Natanz y Fordow, así como también en Isfahan y en zonas estratégicas vinculadas al programa de desarrollo de misiles balísticos, específicamente Parchín y los alrededores de Teherán. Tales incidentes incluyeron apagones sistematizados de la energía eléctrica y fallas en los sistemas operativos de las computadoras.

Uno de estos primeros incidentes ocurrió en la base militar iraní de Bibganeh, cerca de la ciudad de Karaj se encuentra a unos 20 kilómetros al oeste de Teherán, donde tuvieron lugar detonaciones que se cobraron dieciocho víctimas fatales (BBC, 2010). En 2011 se produjo otra explosión en un depósito de armas base de la Guardia Revolucionaria, que produjo diecisiete muertos, entre ellos un coronel de alto rango de dicha organización: Hasan Mogadam.

A principios de 2010 se había producido un ataque informático a las plantas nucleares iraníes por medio de un virus informático denominado Stuxnet. Este *malware* informático afecta a los sistemas de control y de monitorización de procesos industriales. El gusano poseía un *rootkit* que le permitía permanecer oculto, al tiempo que podía reprogramar los sistemas (Priego, 2020). El hecho que las investigaciones dijeran que él mismo fue introducido manualmente abrió sospechas de que algún tipo de servicio de inteligencia estuviera detrás del hecho. Un total de 62.867 ordenadores que estuvieron afectados por Stuxnet estaban localizados en Irán, concretamente en el Centro Nuclear de Busher y en el centro de enriquecimiento de Natanz. El gusano Stuxnet tomó el control de 983 centrifugadoras. En abril de 2011, Teherán informó de la presencia de dos nuevos *malwares*: Duqu y Starts. Estas dos versiones de Stuxnet no tenían por objetivo la reprogramación de los equipos, sino la captura de información para la inteligencia de un país extranjero. (Priego, 2020).

Sin embargo, el golpe de mayor envergadura de Israel fue la muerte de una seguidilla de científicos nucleares que murieron en circunstancias similares, ya sea por explosiones de sus autos o acribillados en espacios abiertos. Uno de los primeros ataques, aunque fallido, involucró al científico iraní vinculado al programa de desarrollo de misiles Feyeeredon Abbasi. Al poco tiempo Majid Shahriari, un profesor de Ingeniería Nuclear de la Universidad Shahid Beheshti en Teherán, se convertía en la segunda víctima en menos de un año, al ser disparado saliendo de su auto, sin embargo, este no sobreviviría. A finales de 2011 Mostafa Ahmadi Roshan, un alto funcionario de la planta de enriquecimiento de uranio de Natanz, murió en circunstancias parecidas al anterior.

Una vez concretado el Acuerdo Nuclear la presión israelí por la vía de los ataques directos pareció cesar, al menos por momentos. Se recurrió a la retórica nuevamente para enfatizar en la naturaleza del problema del PMD del programa nuclear

de Irán. El 30 de abril de 2018 cuando Benjamín Netanyahu, primer ministro de Israel, reveló un alijo de 55.000 páginas de documentos y 183 CD que la inteligencia israelí había obtenido de un almacén en Teherán que documentaba trabajos anteriores de desarrollo de armas nucleares.

Los detalles iban más allá de lo que se había conocido públicamente sobre ese trabajo, estableciendo que el ya mencionado 'Proyecto Ahmed' (como lo llamó Irán entre 1990 y 2003) tenía como objetivo diseñar, producir y probar cinco ojivas de diez kilotones. Los contornos generales eran consistentes con lo que el OIEA ya había informado, pero indicaban que el desarrollo de armas nucleares era más completo de lo que se creía anteriormente e iba más allá del trabajo exploratorio. Netanyahu no presentó evidencia de que la investigación relacionada con las armas nucleares había continuado, pero acusó a Irán de intensificar los esfuerzos para ocultar el 'archivo atómico' para alcanzar el Acuerdo en 2015 y retomar el camino a la bomba en 2017.

La muerte Qassem Souleimani, de la cual Irán se sirvió para acusar de complicidad entre la CIA y el Mossad, fue un hecho que propició una nueva escalada de violencia en las relaciones. En julio de 2020, una bomba también explotó en la planta de enriquecimiento de Natanz y provocó daños importantes en un almacén de centrifugadoras (Atlantic Council, 2020). Este ataque ocurrió solo seis días después de una misteriosa explosión de un tanque de gas cerca del complejo militar de Parchin, que se sospecha que fue el lugar donde se llevarían a cabo investigaciones nucleares no declaradas, los que eran indicadores de que Israel había retomado la estrategia de ataques y sabotajes.

En 2020, Irán también acusó a Israel de estar detrás de la muerte de Mohsen Fakhrizadeh, científico encargado del programa nuclear de Irán. Frankizadeh quien era conocido como "el padre de la bomba de Irán", significó quizás en uno de los golpes más directos al programa nuclear de Irán, aunque tuvo como contra respuesta un mayor nivel de intransigencia iraní en lo referente a enriquecimiento de U-238 y el aumento de un sentimiento nacionalista y revanchista por las acciones israelíes.

En otro incidente de magnitud el 11 de abril del 2021 se produjo un apagón en las instalaciones de Natanz y daños importantes⁵⁰. El ataque, que según Irán fue orquestado por la agencia de inteligencia israelí Mossad, provocó la eliminación de varias máquinas centrífugas IR-1 más antiguas y "menos eficientes" de Irán. El ataque también tuvo un valor simbólico significativo, se produjo un día después del Día Nacional

⁵⁰ Las máquinas centrífugas son muy sensibles a las fluctuaciones abruptas y las interrupciones de energía y están protegidas por un sistema de suministro de energía ininterrumpido, que funciona como respaldo de la red eléctrica. Los informes indican que un dispositivo explosivo se introdujo de contrabando en secreto en la instalación y se detonó de forma remota (Atlantic Council, 2020).

de la Tecnología Nuclear de Irán⁵¹, momento en el cual Irán había presentado las centrífugas IR-5, IR-6 e IR-9.

Todos los indicadores mencionados muestran que Israel evita el conflicto abierto y directo, con el objetivo de impedir escalar tensiones hasta el punto donde deberían usar fuerzas convencionales. Aun así, al mismo tiempo, esta guerra entre sombras - calificativo para esta guerra híbrida- plantea un desafío para los EE. UU. y sus socios regionales. Irán emprende actividades operaciones no militares coercitivas que no provocan represalias significativas, como misiles balísticos pruebas u operaciones de información, y con monumentos hacia sus mártires con placas que acusan a Israel de sus muertes, para moldear la percepción pública.

Pero por su parte, Israel y Estados Unidos reaccionan de manera similar. Esto quedó visible con los asesinatos selectivos de miembros cruciales del poder político y militar de Irán u organizar explosiones en instalaciones sensibles como las nucleares, fábricas de enriquecimiento o gasoductos.

B. La retirada de Trump del Acuerdo

Las acusaciones de las violaciones iraníes -a pesar de que Irán cumplió en su primer año los compromisos que asumió- sirvieron para validar las afirmaciones de Trump antes y después de su elección de que el JCPOA era el "peor acuerdo de la historia". Pasaron 16 meses desde la llegada al poder de Trump para que tomara medidas decisivas para retirarse del acuerdo. Trump no podría cumplir unilateralmente su promesa electoral de "romper" el acuerdo multilateral si las otras siete partes quisieran preservarlo, pero podría poner fin a las exenciones de las sanciones de EE. UU. que se presentaban como la mayor compensación por los compromisos que Irán estaba haciendo. El presidente de los Estados Unidos tenía la autoridad en cualquier momento para emitir una orden ejecutiva aplicando nuevas sanciones o reapplicando las antiguas que habían sido suspendidas bajo el JCPOA.

Aparte de existir un cronograma para las exenciones de sanciones por parte del gobierno norteamericano, la Ley de Revisión del Acuerdo Nuclear de Irán de 2015 también exigió al presidente que certificara cada 90 días que Irán estaba implementando el acuerdo y que la suspensión de las sanciones era vital para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos. Este requisito de certificación se había establecido en 2015 como condición para la aprobación del JCPOA por parte del Congreso. Los plazos separados para continuar con la renuncia a las sanciones bajo el JCPOA y la

⁵¹ Una celebración anual de los avances nucleares de Irán presentados en 2006 por el entonces presidente Mahmoud Ahmadineyad para marcar el primer enriquecimiento exitoso de uranio de Irán.

certificación bajo la ley estadounidense del cumplimiento iraní contribuyeron a confundir las decisiones.

Durante su primer año en el cargo, Trump emitió, aunque con cierta disconformidad, las exenciones a las sanciones contra Irán, una idea proveniente de Rex Tillerson, el entonces asesor de seguridad nacional, McMaster y el secretario de Defensa James Mattis. Si bien los tres eran muy críticos con Irán, sabían del valor en mantener el JCPOA mientras que Irán cumpliera con sus disposiciones, lo cual hasta ese momento estaba sucediendo.

A mediados de enero de 2018 coincidieron los plazos para las decisiones de certificación y exención de sanciones. Esta vez, Trump suspendió las sanciones, pero no certificó el cumplimiento iraní. Al hacerlo, insistió en que sería la última vez que renunciaría a reimponer las sanciones a menos que el Congreso aprobara una nueva legislación que, entre otras disposiciones, exija que Irán permita "inspecciones inmediatas en todos los sitios solicitados por inspectores internacionales", "elimine las fechas de vencimiento de los límites que el JCPOA estableció en el programa nuclear de Irán" y someta cualquier prueba de misiles por parte de Irán a "sanciones severas" (Trump, 2018). Estas demandas de Trump nunca fueron trabajadas en el Congreso, pero se transformaron en los argumentos preferidos para acusar a Irán.

El nuevo equipo de seguridad de línea dura de Trump reforzó sus inclinaciones políticas. El 9 de abril, el embajador ante la ONU, John Bolton, asumió el cargo de Asesor de Seguridad Nacional, en sustitución de McMaster. Bolton fue un defensor de línea dura que durante mucho tiempo argumentó a favor del cambio de régimen en Irán, que ha llamado la "única solución a largo plazo" a las amenazas que plantea el país y por la terminación del JCPOA, en lugar de tratar de mejorarlo. Mucho antes de la elección de Trump, en los últimos meses de negociaciones sobre el JCPOA, Bolton abogó por la acción militar como la única forma de detener el programa nuclear de Irán. Pompeo también había abogado previamente por un cambio de régimen en Irán: como miembro de la Cámara de Representantes, Pompeo había pedido al Congreso que "cambiara el comportamiento iraní y, en última instancia, el régimen iraní" (Congressional Research Service, 2022).

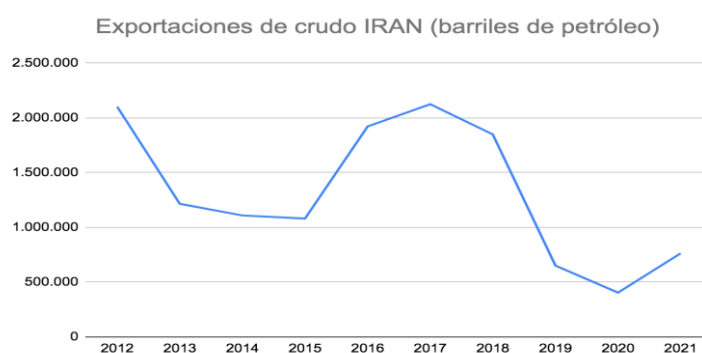
La retirada de Trump del Acuerdo se enmarcó en un conjunto de decisiones que aislaron a Estados Unidos en el escenario internacional. Los europeos, en particular, mostraron rápidamente preocupación por la decisión de Trump de destruir uno de los mayores logros de la política exterior de la UE y por el temor a que las sanciones que Trump alcancen a sus empresas que tenían negocios legales con Irán.

1. La máxima presión

Era el comienzo de una nueva etapa en las relaciones entre Estados Unidos e Irán que dejaba en el olvido el nuevo comienzo de Obama con Medio Oriente. En este sentido, la conocida como '*estrategia de máxima presión*' consistió en el conjunto de acciones por parte de EE.UU. que tenían como objetivo utilizar todas las vías disponibles para aislar a Irán y recortar su influencia regional, así como también limitar su capacidad nuclear. La lectura de Trump era que de esta forma se acortaría el tiempo de vida del régimen de los Ayatollahs o se devendría en una posición más dócil de estos en su conducta internacional.

La piedra inicial de la política de máxima presión fue la "Orden Ejecutiva de 138462" impulsada por Trump el 6 de agosto de 2018. Si bien la aplicación de las fue hecha en dos etapas se abarcaron una amplia gama de temas para emitir las sanciones contra Irán. Las sanciones tuvieron carácter primario y secundario e incluyeron la prevención de transacciones financieras en todos los campos, el embargo a las exportaciones de petróleo, la confiscación de bienes y restricciones a los viajes de altos diplomáticos iraníes.

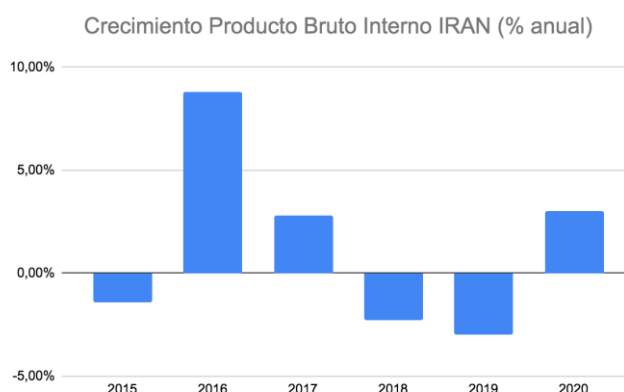
Después de retirarse del JCPOA, las autoridades estadounidenses comenzaron a presionar a todos los países para que cooperaran con las sanciones contra Irán, con el fin de reducir a cero las exportaciones de crudo de Irán, una política que en realidad no pudo implementarse, pero logró minimizar de gran manera las exportaciones de petróleo. En 2015, cuando se firmó el acuerdo JCPOA, la exportación de crudo de Irán fue de 1,8 millones de barriles diarios, que llegarán a 2,12 millones de barriles en 2017, pero en 2018 (con la retirada de Estados Unidos) a 1,8 millones de barriles y luego a 651 mil barriles en 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Irán (2023)

Por su parte, se evidencia una caída de la tasa de crecimiento del PIB de Irán según las estadísticas del Banco Mundial. En 2016, los beneficios del Acuerdo empezaron a notarse con un crecimiento del PBI iraní del 8%. En 2017 el crecimiento del PBI fue del 2,8 %, en 2018 (la salida de Estados Unidos del JCPOA) fue del -2,7 %

(-5,4% interanual), en 2019 fue del -2,7%, en 2020 se evidencia una recuperación del 3%.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2023)

La legislación introducida después de la retirada de EE. UU. en mayo de 2018 del JCPOA apoyó la implementación de la estrategia de máxima presión de la Administración. A continuación, se mencionan algunos proyectos y leyes introducidas bajo la Administración Trump que dan cuenta de la re imposición de sanciones frente a la República Islámica.

- *Proyectos de ley impondrían sanciones a los apoderados iraníes en Irak y en otros lugares:* H.R. 361, la Ley de Sanciones Terroristas de Representantes iraníes de 2019, y HR 571, la Ley de prevención de la desestabilización de Irak de 2019.
- *La Ley de Exclusión del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria de Irán (S. 925),* presentada en el Senado.
- *La Ley de Misiles Balísticos de Irán y Aplicación de Sanciones Internacionales (H.R. 2118).*
- *La Ley de responsabilizar a los líderes iraníes de 2020 (H.R. 6081)* Informe de la administración sobre las tenencias bancarias de líderes iraníes específicos.
- *La Ley de Bloqueo del Acceso Iraní a los Bancos de EE. UU. de 2020 (H.R. 6243)* prohibió las licencias estadounidenses para proporcionar servicios financieros al gobierno de Irán.

2. Riad-Washington-Tel Aviv

La otra arista de la máxima presión de Trump tuvo un carácter meramente político y diplomático, y por este mismo camino también se alcanzó la dimensión militar. El hecho de que Trump hiciera a Israel el eje central de su política exterior para Medio Oriente era recibido desde Tel Aviv como un manantial de agua en medio del desierto

que le habían implicado las políticas de Obama. El factor nuevo era que Arabia Saudita se convertía en el otro pilar de EE.UU., conformando de esta forma un triángulo de intereses cuyo objetivo final era limitar el accionar internacional del régimen de la República Islámica.

La simpatía mutua entre Donald Trump y el heredero al trono saudí Mohammed Bin Salman, se vio reflejada en el primer viaje al exterior del mandatario norteamericano. El asunto principal de este viaje fue la firma de un memorándum de intención para vender armas militares por valor de 460 mil millones de dólares a Arabia Saudita, con un desembolso inmediato de 110 mil millones de dólares y el resto en un periodo de 10 años (Department of State, 2020). Otros guiños de Trump al reino saudí se vincularon a no condenar de manera directa su intervención en Yemen llegando hasta a vetar incluso una resolución bipartidista en el Congreso donde se le solicitaba al presidente poner fin a la ayuda norteamericana a Riyadh.

Yendo incluso en contra del Congreso, El presidente Trump decidió continuar con las ventas de tecnología de municiones guiadas de precisión que la administración de Obama había aplazado y en mayo de 2019 invocó emergencia autoridad en virtud de la Ley de Control de Exportación de Armas para proceder con las ventas propuestas (Congressional Research Service, 2020).

Trump encontró en 2019, en los ataques con drones y misiles contra las petroleras saudíes, un motivo para el despliegue de plataformas y personal militar estadounidense adicional, incluso cerca de las fronteras con Irán. El presidente Trump declaró que Arabia Saudita acordó financiar los costos adicionales de EE. UU. despliegue y operaciones realizadas en 2019, y el Departamento de Defensa ha informado al Congreso sobre contribuciones sauditas relacionadas (Congressional Research Service, 2021).

Merece mención la abstinencia de Trump y de la CIA de pronunciarse sobre el caso de la muerte del periodista Kashoggi y las violaciones de los Derechos Humanos en territorio saudí. Los informes emitidos tuvieron un carácter suavizado en comparación a las acusaciones internacionales contra el Príncipe Bin Salman, siendo este otro indicador de la complicidad de EE.UU. con Arabia Saudita en tiempos de Trump.

Si bien ya ha sido analizado el vínculo en materia de seguridad de Estados Unidos e Israel, la administración Trump introdujo algunas cuestiones interesantes en vistas de su política anti Irán. Una de estas refiere a que el Comando Central de EE. UU. (CENTCOM), que dirige las fuerzas militares estadounidenses en la mayoría de los países de Medio Oriente, que agregaría a Israel a su área de responsabilidad, en parte para fomentar la interoperabilidad militar como medio de reforzar los lazos más estrechos entre Israel y muchos estados árabes. Vale mencionar que Israel había estado previamente bajo el ámbito del Comando Europeo de los Estados Unidos.

CENTCOM formalizó el movimiento de Israel en septiembre de 2021 y en octubre se estacionó un enlace de las Fuerzas de Defensa de Israel en CENTCOM cuartel general. Desde entonces, Israel se ha unido a los ejercicios militares con los Estados Unidos y otros estados de los Acuerdos de Abraham, así como otros socios de CENTCOM como Arabia Saudita, Omán, Jordania, Egipto y Pakistán.

Se puede reconocer que las políticas anti-iraníes de la administración Trump principalmente las referentes a cuestiones de seguridad, provocaron que Arabia Saudita e Israel tomaran posiciones claras contra Irán. Por lo tanto, la presencia de Trump al frente del poder en los Estados Unidos formó un frente coherente de contención contra Irán para debilitar la posibilidad que las condiciones posteriores al JCPOA produzcan beneficios para el crecimiento de la influencia de Irán.

3. Los acuerdos de Abraham

A principios de 2021, Israel llegó a acuerdos para normalizar o mejorar sus relaciones con cuatro miembros de la Liga Árabe de los cuales dos son Monarquías del Golfo: Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Marruecos y Sudán. La administración Trump facilitó cada uno de estos acuerdos, conocidos como los *Acuerdos de Abraham*, que proporcionó incentivos económicos, diplomáticos y de seguridad para la mayoría de los países en cuestión. En 2021, Israel abrió embajadas en los Emiratos Árabes Unidos y Bahréin, y ambos países replicaron las acciones de Israel en su territorio. Por su parte Marruecos también reabrió sus oficinas de enlace con Tel Aviv. Arabia Saudita apoyó a los Emiratos Árabes Unidos y Bahréin en sus decisiones de unirse a los Acuerdos de Abraham, incluso permitiendo el uso del espacio aéreo saudí para vuelos directos vuelos de aerolíneas comerciales entre esos países e Israel.

Para cimentar la confianza en su normalización de relaciones con los Emiratos Árabes Unidos, Israel acordó en agosto de 2020 suspender los planes de anexión de Cisjordania. Los líderes palestinos afirmaron que los Emiratos Árabes Unidos legitiman de esta forma las amenazas de anexión de Israel al negociarlas y, por lo tanto, aceptaron un *status quo* en Cisjordania que algunos analistas etiquetan como “anexión de facto” (RAND, 2020).

Los funcionarios de los EAU no dieron una respuesta significativa sobre las pretensiones israelíes de soberanía sobre las áreas de Cisjordania. Otros líderes de estados árabes que están considerando entrar o mantener la normalización con Israel podrían evaluar si los beneficios esperados superarían las preocupaciones sobre las críticas populares o los disturbios que podrían enfrentar por posiblemente socavar la causa palestina. Los esfuerzos de normalización hasta la fecha no han provocado

disturbios significativos, pero la opinión pública podría convertirse en un factor contrario al accionar de sus líderes.

Los lazos comerciales, turísticos y de inversión en general se han profundizado desde la firma de los Acuerdos, incluido un acuerdo de libre comercio Israel-EAU de mayo de 2022 (pendiente de ratificación israelí) y un importante Iniciativa Israel-EAU-Jordania enfocada en agua desalinizada y energía solar. Una excepción es la implementación de la normalización entre Israel y Sudán parece estar en suspenso después de la sudanesa toma del poder por parte de los militares en octubre de 2021.

En marzo de 2022 el Ministro de Relaciones Exteriores de Israel, Yair Lapid, y los ministros de Relaciones Exteriores de los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Marruecos y Egipto se reunieron en un acto con amplia connotación simbólica en una cumbre en el sur de Negev, en Israel y de la cual también participó Estados Unidos.

Israel y el eje del Golfo han encontrado razones para acercarse en un Medio Oriente que muestra a Estados Unidos redefiniendo su política exterior. En particular, las dos partes vieron la búsqueda de la administración Obama de un acuerdo nuclear con Irán y, posteriormente, el fin del aislamiento iraní, como preocupante y peligroso. Encontrar formas de contrarrestar la agenda de la administración Obama abrió caminos para que israelíes y árabes trabajen juntos, cuyo resultado y la base final fue coincidir con la administración entrante de Trump en 2017.

Las relaciones entre la mayoría de los estados del Golfo e Israel no son nuevas ni uniformes, pero los cambios en la dinámica regional han dado a algunos miembros del CCG un nuevo imperativo estratégico para acercarse a su antiguo adversario. Animado por una serie de amenazas regionales y la necesidad de mantener a los Estados Unidos comprometidos con su seguridad, el eje Arabia Saudita-EAU ha roto con la política de larga data del mundo árabe de que Palestina es lo primero en busca de una alianza con Israel.

C. La contra respuesta iraní

Luego de los anuncios de Trump, el ayatollah Ali Khamenei, declaró el 23 de mayo de 2018 que Irán continuaría su participación en el JCPOA solo si Europa proporcionaba "garantías concretas" de que se mantendría el flujo de ingresos a Irán proveniente de las ventas de petróleo. Khamenei también exigió que Europa se abstuviera de plantear las cuestiones de los programas de misiles de Irán o influencia regional, y agregó que "más que nunca Irán tiene derecho a reanudar sus actividades nucleares" (Khamenei, 2018).

Por su parte, el Presidente Rouhani expresó su opinión en un discurso del 4 de julio de 2018, sobre las acciones de Washington de mayo de 2018. Rouhani explicó que

Estados Unidos “esperaba que dejáramos el JCPOA inmediatamente [después de los Estados Unidos] para remitir el asunto al Consejo de Seguridad de la ONU e imponer sanciones internacionales a Irán, y Estados Unidos no tendría que tolerar la carga de su error” (Rouhani, 2018).

En el mismo discurso, el presidente Rouhani citó el párrafo 26 del JCPOA como motivo para reducir el desempeño del gobierno de algunos compromisos iraníes de conformidad con el acuerdo. De acuerdo con ese párrafo, "Irán declara que tratará la reintroducción o imposición de las sanciones especificadas en el Anexo II, o la imposición de nuevas sanciones relacionadas con la energía nuclear, como motivos dejar de cumplir sus compromisos en virtud de este JCPOA en su totalidad o en parte" (PAIC, 2015).

El 8 de mayo de 2019, el ahora P4+1, informaba que Teherán había dejado de “algunas de sus medidas bajo el JCPOA”, aunque el gobierno iraní enfatizó que no era desistir del acuerdo. Específicamente, funcionarios iraníes dijeron que el gobierno no transferirá uranio poco enriquecido (UPE) o agua pesada fuera del país para mantener esas reservas por debajo de los límites exigidos por el JCPOA. Sin embargo, Irán no se iba a comprometer a respetar los límites exigidos por el JCPOA sobre UPE y reservas de agua pesada. En este momento se produjo el anuncio de Irán sobre la reanudación de actividades nucleares previas al JCPOA, tal y como sucedieron desde junio y septiembre de 2019.

1. Las violaciones al JCPOA

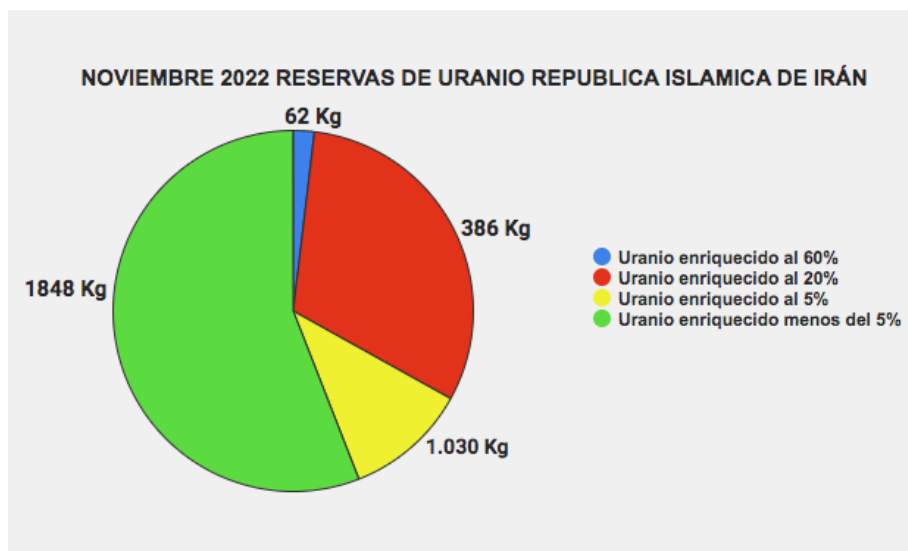
El informe anual 2019, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) verificó que casi la totalidad de las actividades nucleares de Irán excedían los límites exigidos por el JCPOA. Específicamente, Irán superó los límites exigidos en sus reservas de agua pesada, el número de centrifugadoras, y aumentando su reserva de UPE. Teherán también realizó actividades no declaradas en sus centros de investigación que incluyeron la puesta a punto y fabricación de centrífugas, y en la acción más desafiante, el enriquecimiento de uranio en sus plantas de Fordow y Natanz.

Fecha	Violaciones de Irán al JCPOA
Junio 2019	Comienza a enriquecer uranio por encima del límite de 3,67% de U-235 establecido por el acuerdo, a un nivel de hasta 4,5% de U-235.
Agosto 2019	Supera el límite de 300 kg de UF6 en sus reservas de uranio poco enriquecido establecido por el acuerdo.
	Expande su investigación y desarrollo de centrífugas

Septiembre 2019	más allá de los límites establecidos por el acuerdo, tanto en el número como en el tipo de centrífuga más potente que opera.
Noviembre 2019	Reanuda el enriquecimiento de uranio en lugares más allá de los exigidos por el acuerdo, incluida la planta de Fordow y la planta piloto de Natanz.
Enero 2020	Afirma que ya no limitará el número de centrifugadoras en funcionamiento, que se había limitado a 5.060 centrifugadoras IR-1 que operan en la planta de enriquecimiento de combustible de Natanz.
Julio 2020	Anuncia planes para transferir centrifugadoras IR-2m, IR-4 e IR-6 más potentes de la planta piloto de Natanz a la planta de enriquecimiento de combustible de Natanz. El acuerdo limita a Irán al uso de centrifugadoras IR-1 en la Planta de Enriquecimiento de Combustible.
Octubre 2020	Instala centrífugas IR-2m y comienza a instalar centrífugas IR-4 en la planta de enriquecimiento de combustible de Natanz.
Noviembre 2020	Comienza el enriquecimiento de uranio en una cascada de 174 centrifugadoras IR-2m en la planta de enriquecimiento de combustible de Natanz.
Enero 2021	Comienza a enriquecer uranio al nivel de 20% de U-235 en la planta de Fordow y comienza el enriquecimiento de uranio en una segunda cascada de 174 centrifugadoras IR-2m en la planta de enriquecimiento de combustible de Natanz.
Febrero 2021	Comienza a instalar centrifugadoras IR-6 en la planta de Fordow y utiliza una instalación en Isfahán para producir uranio metálico, que el acuerdo prohíbe durante 15 años.
Febrero 2021	Deja de implementar medidas de transparencia, incluido el Protocolo Adicional al Acuerdo de Salvaguardias Amplias de Irán y las medidas adicionales de transparencia y acceso permitidas en virtud del acuerdo. Impide el acceso a los datos registrados por los dispositivos de vigilancia del OIEA.
Abril 2021	Comienza enriqueciendo uranio hasta un 60% de U-235.
Mayo 2021	Instala equipos para producir uranio metálico en cantidad.
Junio 2022	Elimina los dispositivos de vigilancia del OIEA instalados de conformidad con el Acuerdo de 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos de OIEA e Iranian Watch (2022)

Según informes de la OIEA, en el momento que termina el recorte temporal de nuestra investigación, a saber, noviembre de 2022, la República Islámica ha alcanzado 62 kg de reserva de U-238 enriquecido 60%. Vale mencionar que el PAIC permitía solamente 300 kg de uranio enriquecido al 3,67%.



Fuente: Elaboración propia con datos de OIEA e Iranian Watch (2022)

D. Aplicación del Dilema de Seguridad

1. Consideraciones teóricas

Uno de los modelos analíticos más utilizados para los casos donde dos actores internacionales persiguen lógicas confrontativas y de rivalidad entre sí es el Dilema de Seguridad. Por su teorización y uso, es una de las ideas más relevantes dentro del campo de las Relaciones Internacionales. El dilema de seguridad ha sido problematizado y aplicado ampliamente por la escuela del realismo defensivo y del realismo ofensivo, pero también por escuelas de gran relevancia como la constructivista y la neoliberal, lo que subraya su importancia.

John Hertz (1950) fue uno de los primeros en teorizar sobre el Dilema de Seguridad en los años de Guerra Fría. El autor explicaba que en el centro del dilema de la seguridad está el pensamiento estructural en el que los gobiernos tratan de resolver sus propias necesidades de seguridad a través de acciones individuales (autoayuda), independientemente del hecho de que tales acciones probablemente aumenten la inseguridad de los demás. Cada uno de los actores considera sus acciones defensivas y ve las acciones de los demás como potencialmente amenazantes, por lo que las raíces del dilema de la seguridad son la incertidumbre y el miedo (Hertz, 1950).

El primer concepto que se presenta dentro de esta primera definición que provee Hertz es la *autoayuda*, por parte de las acciones individuales, que, deduciendo, se desprende de unidades racionales, a saber, los Estados. Desde el pensamiento estructural que nos presenta Hertz, la base del Sistema Internacional es la *anarquía*, por lo que las unidades de este deben valerse de todos los medios disponibles a su alcance para asegurar su supervivencia (Hertz, 1950). En este sentido, Butterfield (1951) explica que no es solamente el temor a la sobrevivencia de los actores internacionales en un 'estado de naturaleza en sentido hobbesiano' lo que implica el Dilema, sino que también '*el universal pecado de la humanidad*' es lo que crea la sensación de inseguridad. Con esta idea, el autor introduce una ampliación a la tradicional idea de anarquía estructuralista, argumentando que también hay factores psicológicos e humanos inherentes a la actitud de los mandatarios de los Estados, que exacerban el dilema de seguridad. El autor, quien también escribe en los años del conflicto entre Estados Unidos y la URSS, es claro al afirmar '*the security dilemma is the fundamental cause behind all human conflicts*' (Butterfield, 1951).

En 1976, Robert Jervis hizo del Dilema de Seguridad una teoría del mainstream de las Relaciones Internacionales con su escrito "*Perception and Misperception in International Politics*". En el análisis del autor existe una concepción de anarquía derivada de la propia naturaleza del Sistema Internacional y de acciones racionales de actores que buscan acrecentar su seguridad, haciendo referencia además en que la seguridad es un elemento de 'suma cero' lo que implica que cuando uno lo gana, el otro lo pierde (Jervis, 1976). La definición clásica de Jervis del dilema de seguridad refiere a la situación que se produce cuando las acciones de un Estado que pretende mejorar su seguridad (por ejemplo, con el incremento de su poder militar o estableciendo alianzas), lleva a que otro Estado, o Estados, respondan de manera similar, generando tensiones y conflictos" (Jervis, 1976).

Siguiendo a Tang (2010) es posible identificar siete aspectos que atraviesan el modelo de Jervis sobre el dilema de Seguridad: (1) el modelo de Jervis es estructural en origen (2) donde la incertidumbre y los temores de los estados sobre el presente y el futuro de los demás así como de las intenciones son cruciales para formar y mantener el dilema de seguridad (3) por medio de acciones defensivas (las cuales muchas veces pueden ser intencionales o no) (4) que tienden a producir resultados no intencionados y autónomos, es decir, podría producir la disminución en la propia seguridad de uno; (5) teniendo como posibilidad el devenir de una guerra (6) sin ser una guerra entre las partes el final de todo Dilema de Seguridad (7) siendo la dinámica un proceso de '*self-reinforcing*' de los Estados, que se asemeja a un espiral.

Por último, se remarca que Jervis retoma la idea de que existen factores intervinientes en el Dilema de Seguridad que no provienen específicamente de la

estructura del Sistema Internacional y del posicionamiento de los actores en el mismo, desmarcándose un poco de definiciones puramente estructuralistas como la de Hertz y retomando elementos como los de Butterfield. En tal sentido, Según Jervis (1976) la seguridad internacional puede ser regulada por factores materiales y físicos, como la tecnología militar y la geografía, pero también por elementos psicológicos o perceptuales como los conocimientos o impresiones. En este sentido, el modelo de actor racional es incompleto visto desde Jervis. Los estadistas y funcionarios son personas con valores e intereses y sujetas a errores de percepción y a ello se añaden otros factores relacionados con su personalidad y carácter, que también afectan al modo como se perciben y se responde a los estímulos externos (Byman & Pollack, 2003).

2. Aplicación al caso

El principio de sospecha y desconfianza mutua de los actores que comprenden nuestra investigación, la forma que asumen la peor suposición posible respecto el uno del otro y la manera de como cualquiera de sus acciones se considera una intimidación desde la óptica de la seguridad, es la cuestión central vista hasta ahora.

El acuerdo nuclear entre Irán y Occidente es interpretado por Israel como una amenaza directa a su prevalencia como Estado, por lo que sus acciones deben leerse desde una óptica defensiva. Esto se debe a que el armamento nuclear de Israel se transformó en una de sus salvaguardas para preservar su seguridad por medio de su poder disuasorio en un Medio Oriente hostil. Las sospechas de la elite gobernante Israelí de que Irán negocia con occidente para seguir encubriendo un programa nuclear con orientación militar moldearon un discurso anti-Irán que implicó también amplias medidas para su contención.

Es decir, que existen razones provenientes de la estructura, que refieren a las capacidades crecientes de poder de Irán, la relación con su entorno inmediato, así como también la imprevisibilidad de sus actos que alimentaron el sentimiento de incertidumbre y desconfianza israelíes de los 'beneficios' que devendrían para Irán por medio del JCPOA.

La idea de "contener a Irán" nace del posible envalentonamiento de Teherán en la región desde el JCPOA. Israel y EE.UU. pusieron el acuerdo nuclear como un pretexto para actuar, frente al temor de que por medio del Acuerdo la República Islámica eleve su poder de influencia regional y extrarregional con el dinero proveniente del levantamiento de sanciones y gastarlo en crisis regionales para proteger a sus aliados.

Por ello, Israel recibió con amplio agrado la política de máxima presión de Donald Trump, porque desde la opinión de Trump, Irán es una amenaza fundamental para la seguridad de Israel y sus gobiernos aliados como Arabia Saudita. Los líderes israelíes

también tuvieron la capacidad de aprovechar el canal de acción de sus lobbies en Estados Unidos e influir en las políticas del presidente estadounidense contra Irán, y lograr finalmente que el gobierno estadounidense se retirara unilateralmente del JCPOA.

Las acciones iraníes también pueden ser leídas desde la óptica del realismo defensivo. Los ayatollahs aprovechan el potencial nuclear de Irán para encontrar un recurso de poder que resguarde a su régimen revolucionario en el exterior, y que genere consensos al interior. Todo esto teniendo en cuenta que las potencias Occidentales mantienen una percepción negativa del régimen por sus medidas autocráticas, el uso de la violencia al interior y exterior de su territorio y las acusaciones de vincularse con grupos terroristas. Como se analizó, el uso de aliados proxys en los conflictos regionales es otra de sus estrategias defensivas para alejar amenazas de su territorio e incluso aprovechar el accionar de estos grupos para ganar mayor influencia en otros países, como en el caso de El Líbano e Iraq.

Desde la teoría de Jervis, su denominado 'espiral de seguridad' es aplicable a la rivalidad actual entre Irán e Israel. Cada medida y contra medida produjeron un continuum de amenazas que hicieron que la hostilidad entre las partes resultase in crescendo. Israel pone en marcha su potencial militar y tecnológico para sabotear cualquier presumible camino de Irán hacia el arma nuclear, ya sea de forma directa con ataques a su programa por medio de sus servicios de inteligencia o indirectamente atacando a puntos estratégicos principalmente en el escenario sirio.

Irán por su parte aprovecha cada situación para realizar violaciones a sus responsabilidades al Acuerdo Nuclear, y aprovecha sus capacidades de extracción, centrifugado y enriquecimiento para aumentar las sospechas de un programa militar secreto, tal y como argumenta Israel, es real. También hace uso de su potencial armamentista para continuar con el desarrollo de su programa de misiles, que crea resquemores para Israel sobre todo en el contexto de la guerra Yemen.

Como explicó Jervis, estas medidas pueden tener con el tiempo un efecto secundario, que impliquen una mayor escalada de violencia y desembocan en un enfrentamiento directo. La puesta en marcha de la doctrina de ataques preventivos de Israel en el territorio irani pareciera ser la línea roja que podría ser el final de la espiral, de la misma forma que Irán alcance la bomba o que su accionar intransigente supere los límites que podría tolerar Israel, en especial manera, que afecte su integridad territorial.

E. El devenir del JCPOA

El JCPOA quedó a la deriva desde 2018, sin morir definitivamente, pero sin aplicarse de manera completa. En el contexto de un orden regional de Medio Oriente

mucho más polarizado y lábil, muchos han criticado a la administración Trump por montar lo que ha sido una exitosa campaña de sanciones contra Irán sin que esa campaña se apoye una estrategia coherente. Estados Unidos se retiró del acuerdo nuclear sin un plan establecido para cuando Irán comience a expandir realmente su programa nuclear, en lo que se preveía que iba a ser la respuesta lógica de la elite nuclear iraní.

Específicamente, el enfoque de Trump sobre las acciones malignas de Irán en el Medio Oriente se contradijo con decisiones como la de reducir la huella militar estadounidense en la región, lo que permitió que Irán y sus representantes ganen terreno e influencia en Irak y Siria. Las incongruencias de la administración Trump también alcanzaron la ruptura con los aliados europeos comprometidos con el JCPOA y luego una expectativa de su apoyo para extender un embargo de armas de la ONU, que expira este año.

Como consecuencia de las acciones nombradas, y como se buscará desarrollar a mayor profundidad en los puntos que componen este apartado, la variable que determina el devenir del PAIC es la evolución del vínculo entre Estados Unidos con China y Rusia, estos últimos todavía partes del Acuerdo. La posibilidad de que el mismo resurja o termine de morir, depende en gran manera de que las potencias que en su momento encarnaron el grupo P5+1 puedan tomar decisiones certeras respecto del programa nuclear de Irán y que a su vez, este último se encuentre a disposición de aceptarlas.

La opinión de Khamenei de que Estados Unidos no es digno de confianza y el giro hacia el Este de Irán implicó impulsar mayores lazos económicos con China y la cooperación estratégica con Rusia, países que no critican a la República Islámica por abusos de derechos humanos al interior del país, ni tampoco cuestionan su tipo de régimen.

Por su parte Israel, si bien continuó con sus ataques indirectos al programa nuclear de Irán desde la retirada de Trump, no encontraría el mismo apoyo en Joe Biden para contener a Teherán. A pesar de esto, los ejercicios navales conjuntos y el compromiso '*anti Irán*' de 2021 de la Administración Biden son indicadores de que Washington no va a retirar todas sus fichas del tablero de Medio Oriente, porque el mismo ya es un espacio vital en la nueva disputa geopolítica con China y porque la cuestión nuclear de Irán todavía está lejos de ser resuelta.

1. La estrategia de Biden

Joe Biden, quien había ocupado el cargo de vicepresidente durante la Administración Obama, asumió la presidencia de Estados Unidos en enero de 2020,

manifestando en su campaña electoral que se realizaría un giro político de gran relevancia respecto a su antecesor.

Entre los temas de agenda en Medio Oriente que merecían prioridad para Biden, estaba la cuestión del Acuerdo Nuclear y la urgencia de tomar una posición diferente, recuperando una progresiva comunicación pacífica con la República Islámica. Bajo el lema "*Diplomacy is back*", Biden buscó implementar políticas de negociación en ámbitos multilaterales, la asunción del nuevo mandatario parecía traer un respiro a la comunidad internacional.

El primer paso para volver al Acuerdo se dio cuando el presidente aceptó una invitación de la Unión Europea para reunirse con los países P5+1 (Gran Bretaña, China, Francia, Alemania, Rusia y Estados Unidos) e Irán con el objetivo de trazar un camino diplomático a seguir. Como medida de compromiso, Biden rescindió una carta de la administración Trump que invocaba "sanciones instantáneas" en las Naciones Unidas (aunque la misma nunca haya tenido implicancias mayores) y levantó las restricciones de viaje a los diplomáticos iraníes. Sin embargo, esto era el comienzo de un espinoso camino que demostró insuficiencias diplomáticas frente a los desacuerdos sobre a qué país debería actuar primero. En el eje central de la renegociación estuvo la cuestión de que Irán se negaba a reunirse directamente con Estados Unidos a menos que primero levantara completamente las sanciones impuestas por la administración Trump.

2. Las nuevas rondas de Viena y los intentos de relanzar el JCPOA

Se retomarán a continuación elementos del ya mencionado trabajo de Reichberg & Stollenwerk (2021) para vislumbrar sobre el porqué frente a elementos similares en un proceso de negociación se puede incurrir en distintos resultados. El primero de estos elementos refiere al nivel de confianza entre partes. En las negociaciones del JCPOA, la baja confianza fue un problema principal desde el principio, configurándose como el primer gran obstáculo para el inicio de las negociaciones. Sin embargo, en comparación con el proceso de renegociación del JCPOA, la confianza tenía un mayor cimiento por los intereses de las partes. Como se vio en el primer capítulo, una Administración Obama que quería cumplir con su palabra de apostar al multilateralismo y la diplomacia para la resolución de crisis y la República Islámica, asfixiada por las sanciones internacionales, tenía el imperativo de recuperar su economía. En el proceso de renegociación el escenario era distinto: la administración Trump quería aislar a Irán y la República Islámica encaminaba su política exterior hacia el Este, como solución entre otras cosas a sus problemas económicos.

La primera tentativa para relanzar el Acuerdo comenzó en abril de 2021, en Viena, donde se reunieron con la República Islámica, EEUU, Rusia, China y el EU3. El

objetivo de la primera reunión fue principalmente analizar las condiciones a las que tanto EEUU como Irán deberían acceder. Los contactos entre ambos se dieron de manera indirecta a través de intermediarios, a causa de la ya nombrada negativa por parte de Irán de llevar a cabo un diálogo directo con la delegación norteamericana.

Raisi afirmó en ese momento que "mientras la Casa Blanca se conduzca con honestidad, en poco tiempo se verían reflejados los logros en torno a un nuevo Acuerdo Nuclear (Raisi, 2020)". Antes de la primera reunión en Viena, Washington había manifestado su deseo de que Irán actúe con buenas intenciones, fijando como objetivo que se vuelvan a negociar las condiciones del PAIC de 2015.

Sin embargo, Teherán expresó que el primer paso debería darlo Washington, levantando las sanciones económicas antes de imponer nuevas condiciones, debido a que había sido Trump quien decidió unilateralmente retirarse del acuerdo en 2018. En Viena, el principal vocero iraní, Abbas Araghchi, afirmó que la República Islámica se encontraba totalmente preparada para revertir sus actividades nucleares y aceptar una reimplementación completa del previo acuerdo, aunque solamente después de que se verifique si las sanciones habían sido levantadas.

La Administración Biden finalmente cedió y manifestó su voluntad de eliminarlas, aunque no precisó detalles sobre cuáles y qué tipo de sanciones se suprimirían. Esta promesa de Biden podría haber abierto la puerta para avanzar en el proceso de confianza entre partes. El paso del mandatario parecía asemejarse al primer paso dado por Obama en 2013 cuando cambió su política a "un Irán sin armas nucleares" reconociendo que el camino de enriquecimiento de uranio era irreversible. Sin embargo, el presidente norteamericano prontamente iba a añadir mayores cuotas de presión para quebrar las posturas iraníes.

La primera ronda de negociaciones dio como resultado la creación de, por un lado, una comisión mixta del PAIC, coordinada por Josep Borrell, representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad y, por otro lado, dos grupos de trabajo: uno que se dedicaría a examinar cómo y qué sanciones eliminaría EEUU a Irán, y el otro de implementación nuclear, encargado de intentar que Irán vuelva a cumplir con sus obligaciones de 2015. Este primer intento estuvo marcado por una profunda desconfianza entre los líderes iraní y estadounidense, y por las distintas circunstancias en la situación política de cada país: el inicio del mandato de Biden, y el tramo final de la presidencia de Rohani, a quien el Consejo de Guardianes le negó su reelección.

Si bien Washington y Bruselas esperaban que el proceso de renegociación culminase antes de junio de 2021, mes en el que se iban a realizar elecciones presidenciales en la República Islámica, su deseo era bastante ambicioso y, como fue de esperarse, para dicho momento las negociaciones todavía seguían en curso. Más allá de no concretar tal objetivo, los primeros encuentros entre las partes fueron

calificados como positivos por Enrique Mora, vicesecretario general del Servicio Europeo de Acción Exterior, y quien presidió la reunión de manera virtual.

Por su parte, el portavoz del Departamento de Estado estadounidense expresó que, de ser necesario, estaría dispuesto a mantener negociaciones directas con las delegaciones iraníes. No obstante, la respuesta fue distinta por parte de Irán, quien siguió insistiendo que no concretaría encuentros directos con EEUU hasta el completo levantamiento de las sanciones. Esta posición de Irán se podría entender desde el punto que, según los negociadores, nunca estuvo asegurada la "igualdad procesual" debido que mientras EE.UU. prometía levantar las sanciones, no daba ningún paso en concreto para confiar en tal compromiso. Según Reichberg & Stollenwerk (2021) las medidas e iniciativas de fomento de la confianza deben integrarse en cualquier proceso de negociación de paz desde el principio. En este caso y a diferencia de las negociaciones de 2015, EE.UU. ni siquiera aceptó tener diálogos directos.

Durante el mes de abril, cuando las negociaciones estaban en curso, se hicieron sentir los temores respecto a un endurecimiento en la postura iraní. Esta situación se generó debido al incidente, nombrado anteriormente, en la planta nuclear de Natanz. Se trató de un apagón eléctrico, que las autoridades iraníes nuevamente calificaron como un "*acto de tipo terrorista*" efectuado por Israel (Atlantic Council, 2021) y como un intento de detener las negociaciones con Washington para reactivar el acuerdo.

Si bien el hecho no trajo consigo pérdidas de vidas humanas ni daños medioambientales, aumentó las tensiones en Viena. La preocupación de las potencias provenía de la posibilidad de que, luego de este incidente, se refuerce la desconfianza de Irán en EEUU, y sobre todo después de sucesivas comunicaciones que habrían mantenido Biden con Netanyahu, el entonces Primer Ministro israelí (New York Times, 2021). A su vez, la lectura de Teherán no parecía resultar tan errada, teniendo en cuenta que Netanyahu, en el marco de un encuentro con el Secretario de Defensa de EEUU, Lloyd Austin, en ese mismo año, prometió hacer todo lo posible para detener la concreción de un nuevo acuerdo nuclear (Times of Israel, 2021).

En junio, ya con Ebrahim Raisi como nuevo mandatario en Irán, perteneciente al ala ultraconservadora, se continuó en líneas generales con la misma disposición que tenía su predecesor respecto a reiniciar una comunicación con Washington. Con una retórica similar en la mesa de negociación, Raisi señalaba que era EEUU quien debía revivir la mutua confianza entre ambos países antes de reactivar el Acuerdo, ya que había sido Trump quien inicialmente violó algunas disposiciones y se retiró de él (Raisi, 2021). Sin embargo, la principal preocupación del país persa versaba sobre las fuertes dificultades económicas que ha debido afrontar luego de la retirada de Trump y su política de sanciones, situación agravada por la llegada del COVID-19.

Vale considerar que en esta nueva etapa que se inició con Biden-Raisi en el poder, las partes estaban atentas en sus respectivas demandas, con el objetivo de lograr mayores concesiones a la hora de negociar un posible nuevo acuerdo o una renegociación del PAIC de 2015. En lo discursivo, algunos funcionarios iraníes alegaban que la Casa Blanca debía reparar los daños cometidos por las sanciones, otorgando inclusive compensaciones económicas a Irán. Estos asuntos recrudecieron las tensiones y al mismo tiempo empezaron a limitar el proceso de relanzamiento del Acuerdo. Por su parte, el programa de misiles balísticos de Irán comenzaba a ser un tema apuntado por funcionarios norteamericanos como condición para volver al Acuerdo (France 24, 2021).

Raisi, desde un principio, negó estar abierto a cualquier tipo negociación en ese tema, fundamentando que Irán no es signatario del Régimen de Control de Tecnologías de Misiles y por ende, es un tema separado de la cuestión nuclear. En marzo de 2022, como respuesta a la presunta responsabilidad de Irán en ataques con misiles en Erbil, Irak, cerca de instalaciones de EEUU (CNN, 2022) el Departamento del Tesoro anunció las nuevas sanciones contra la unidad de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica, responsable de la investigación y el desarrollo de misiles balísticos, así como contra las Industrias Químicas Parchin de Irán orientadas a su programa de misiles balísticos.

Los esfuerzos de EE. UU. desde principios de 2021 en las ocho rondas de negociaciones y en los diálogos indirectos con Irán para restaurar el acuerdo multilateral que limita el programa nuclear de Irán no tuvieron éxito, y declaraciones públicas de 2022 de funcionarios estadounidenses y europeos sugieren que el intento ha sido abandonado de facto, entre otras cuestiones, por los esfuerzos Occidentales puestos en el conflicto de Ucrania. Sin embargo, ninguna de las partes, que incluye a China, Francia, Alemania, Rusia y el Reino Unido, ha dado aún el paso formal que pondría fin definitivo al acuerdo: activar el mecanismo de "*snapback*" de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU, que sustenta la acuerdo.

Cronología rondas de renegociaciones JCPOA
● Primera vuelta 6 al 9 de abril de 2021
● Segunda vuelta del 15 al 20 de abril de 2021
● Tercera vuelta del 27 de abril al 1 de mayo de 2021
● Cuarta vuelta del 6 al 19 de mayo de 2021
● Quinta vuelta del 25 de mayo al 2 de junio de 2021
● Sexta vuelta del 12 al 20 de junio de 2021

<ul style="list-style-type: none"> ● Séptima vuelta del 29 de noviembre al 17 de diciembre de 2021
<ul style="list-style-type: none"> ● Octava vuelta del 27 de diciembre de 2021 al 11 de marzo de 2022
<ul style="list-style-type: none"> ● Conversaciones indirectas entre Estados Unidos e Irán del 28 al 29 de junio de 2022
<ul style="list-style-type: none"> ● Conversaciones indirectas entre Estados Unidos e Irán del 4 al 8 de agosto de 2022

Fuente: Elaboración propia con datos de United State Institute of Peace (2020)

Activar el retroceso de "*snapback*" proporcionaría al E3, a los Estados Unidos y a países de ideas afines un conjunto de herramientas que podrían usarse de inmediato para contrarrestar el problema de proliferación más amplio planteado por Irán, incluido el suministro de armas de Teherán a Rusia para su uso contra Ucrania.

Desde 2020, ya por fuera del alcance del JCPOA, Irán ha suministrado a Rusia drones para usar contra Ucrania, ha transferido misiles y armas a los houthíes, se ha negado a cooperar con la investigación del OIEA sobre la presencia de uranio en sitios no declarados en Irán y ha reprimido violentamente las protestas populares por el aumento de los precios del combustible y por el caso Masha Aminini⁵². Estas acciones han atenuado la percepción de los líderes europeos de Irán como un socio negociador constructivo.

Mientras tanto, las restricciones contenidas en la RCSNU 2231 están disminuyendo debido a los limitantes propios establecidos en la mencionada resolución. Las limitaciones a las transferencias de armas de Irán expiraron en 2020, y las restricciones a las transferencias relacionadas con drones y misiles expirará en octubre de 2023 junto con la lista de entidades de la resolución que aún están sujetas a congelación de activos. En 2025, también expirará las dos disposiciones restantes: restricciones a las transferencias relacionadas con la energía nuclear y el propio mecanismo de *snapback*. En resumen, el mecanismo restauraría las disposiciones de las resoluciones 1696, 1737, 1747, 1803, 1835 y 1929 y anularía las cláusulas de caducidad de la resolución 2231. Aunque en el papel tal reversión representaría un cambio dramático, las consecuencias en la economía iraní son impredecibles.

Avanzando, encontramos que los factores externos en ese sentido tuvieron mayor peso que los logros que se alcanzaban en la mesa de negociaciones. Una de las

⁵² Tras la muerte de Masha Amini a manos de la Policía de la Moralidad iraní por no llevar el hiyab, se desató en diferentes plataformas de redes sociales una campaña denominada "Hair for Freedom", con vídeos de mujeres cortándose el cabello en protesta por los derechos de las mujeres iraníes y la muerte de Amini. Esta cuestión, conjugada con el malestar de la población por los altos precios de los bienes, continuó con masivas protestas en las calles iraníes en contra del régimen de los Ayatollahs y la mala gestión económica del gobierno. En el momento que cierra el recorte temporal de esta investigación estos eventos continuaban en desarrollo.

lecciones aprendidas en las negociaciones de Viena de 2015 era que las amenazas y sanciones socavan la confianza cuando el objetivo es llevar a cabo negociaciones justas, idealmente todas las partes involucradas deben abstenerse de amenazas y sanciones tanto y durante el mayor tiempo posible (Reichberg & Stollenwerk, 2021).

A fines de junio de 2022, la diplomacia flaqueó después de dos días de conversaciones de última hora realizadas directamente entre Estados Unidos e Irán por la Unión Europea en Qatar. Una cuestión que hizo retroceder toda confianza lograda hasta ese momento fue el compromiso firmado el 14 de Julio de 2022 entre Biden -quien se encontraba de gira por Medio Oriente- y Yair Lapid, primer ministro interino de Israel en ese momento, para hacer 'todo lo posible para impedir que Irán alcance el arma nuclear' (France 24, 2022). Lo que había pretendido ser una jugada de Washington para ejercer presión en la mesa de negociaciones tuvo costos muy altos: Irán terminó unilateralmente los diálogos indirectos en lo que fue el último intento hasta el momento por reafirmar el Acuerdo.

El JCPOA se convirtió solamente en una forma de que Irán acepte un monitoreo y mínimas restricciones del programa nuclear que dependen únicamente de su deseo de cumplirlas, y aun así no terminó de desaparecer, por lo que resulta difícil pensar que el camino diplomático con Irán por un Acuerdo Nuclear sea cual sea, haya finalizado.

Activar el mecanismo de retroceso no detendría el progreso de Irán hacia un arma nuclear -si este tuviera las intenciones de hacerlo-, ni tendría por sí solo un efecto devastador en la economía de Irán. Sin embargo, el programa nuclear no es el único problema de proliferación que plantea Irán. La transferencia de Irán de drones, misiles y otras armas a actores no estatales continúa desestabilizando el Medio Oriente, y al suministrar drones, y potencialmente misiles balísticos, a Rusia en un contexto de Guerra, hace que Irán este exacerbando el mayor desafío actual para el multilateralismo y un orden mundial estable, que sustentan el régimen de no proliferación nuclear.

3. La UE y la mediación

La Unión Europea fue el actor que mostró un mayor compromiso para sostener el Acuerdo luego de la salida norteamericana y la posterior intransigencia iraní. Europa adoptó una serie de medidas para proteger tanto el acuerdo como a sus empresas del impacto de las sanciones estadounidenses. Un paso fue actualizar su Estatuto de bloqueo, introducido en 1996 para proteger a las empresas europeas de las sanciones de EE. UU. a Cuba, Irán y Libia, que prohíbe a las personas y organizaciones de la UE cumplir con las sanciones secundarias de EE. UU. y permite la recuperación en los tribunales de la UE de cualquier daño sufrido como resultado. Si bien el Estatuto de Bloqueo, que entró en vigor en agosto de 2018, no ofrece una protección completa

respecto a Irán, ya que la implementación depende de la acción de los miembros individuales de la UE (Fitzpatrick, 2019).

A principios de septiembre de 2018, la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, anunció que la UE establecería un nuevo mecanismo, un 'Vehículo de Propósito Especial' (SVP), para facilitar el comercio legítimo con Irán fuera del alcance financiero de Estados Unidos. En una declaración conjunta del 2 de noviembre, Mogherini y los ministros de Asuntos Exteriores y de Finanzas del E3 se comprometieron a "permitir que el levantamiento continuo de las sanciones llegue a Irán" (DW, 2019). En el año 2019, la Unión Europea puso en marcha el mecanismo de protección de Comercio conocido por sus siglas INTTEX, que centrado en el comercio humanitario entre Europa e Irán, que abarca ampliamente alimentos, equipos agrícolas, medicamentos y suministros médicos, así como los artículos necesarios para producir, crear, empaquetar, transportar, preservar y garantizar que los bienes humanitarios lleguen a su destino final. Gracias a este mecanismo, Irán recibió amplias cantidades de equipo médico en los años de la COVID-19 sin haber sufrido las consecuencias de las sanciones norteamericanas.

En momentos de la renegociación, los diplomáticos de la UE fueron los que nuevamente mostraron un mayor compromiso por sustentar el Acuerdo del 2015, facilitando las conversaciones indirectas entre los negociadores estadounidenses e iraníes en Viena.

La Unión Europea presentó un borrador "final" de un acuerdo del total de meses negociado, el cual generó mucha expectativa internacional. Pero la disconformidad de Irán hizo que los diplomáticos regresaran a sus respectivas capitales para consultas, enfriando las negociaciones. "Lo que se puede negociar se ha negociado y ya está en un texto definitivo", tuiteó Borrell el 8 de agosto. "Sin embargo, detrás de cada cuestión técnica y de cada párrafo hay una decisión política que hay que tomar en las capitales", añadió el máximo representante de la UE.

En un artículo de opinión para el Financial Times (2022), Borrell pidió nuevas decisiones políticas rápidas de ambos lados. "Si se rechaza el acuerdo, corremos el riesgo de una peligrosa crisis nuclear, frente a la perspectiva de un mayor aislamiento para Irán y su pueblo".

4. China y Rusia 2.0

Una nueva etapa se inauguró con la presidencia de Raisi en Irán. Su política exterior significó avanzar en el proceso de profundización de vínculos con Rusia y China, con el objetivo de lograr beneficios mutuos y la conformación de un polo de poder opuesto al Occidental. Teherán con Raisi tiene el desafío de recuperarse

económicamente teniendo en cuenta la caída de su mercado de energía a posterior de la reimposición de sanciones.

La solución a este problema parece encontrarlo de momento en China, país con el que firmó un acuerdo de cooperación estratégica para los próximos veinticinco años. Según dicho acuerdo, China acordó invertir \$500 mil millones en las industrias de energía, transporte y fabricación de Irán durante los próximos 25 años. Según el Ministerio de Petróleo de Irán (2020) el acuerdo forma parte de la asociación estratégica integral entre los dos países firmada en 2016. China planea invertir \$280 mil millones en petróleo, gas y petróleo de Irán. y petroquímico con pagos en períodos de cinco años, y \$120 mil millones en su infraestructura de transporte y manufactura con una estructura de pago similar.

China también acordó aumentar las importaciones de petróleo iraní desafiando las sanciones de Estados Unidos y comprar energía iraní con descuento, puede retrasar los pagos hasta dos años y puede pagar en monedas blandas, lo que significa que no tendrá que usar dólares estadounidenses (Iranian Central Bank Data, 2020).

Las importaciones chinas de petróleo en 2021 iraní superaron los 700.000 barriles por día (bpd), por encima del pico de 623.000 bpd registrado por las aduanas chinas en 2017 (Irán Central Bank, 2021). Si bien este petróleo se vendía a un precio mucho más bajo que el que estipula el mercado, ha servido para dar un respiro a la República Islámica a las presiones económicas internacionales.

El Acuerdo de Cooperación Estratégica en su artículo séptimo estableció la entrada de Irán a la iniciativa B&R y la promesa de avanzar en obras de infraestructura con otros países como Azerbaiyán, Kazajistán y Afganistán.

Otra de las cuestiones que profundizaron el vínculo fueron las políticas esgrimidas por Pekín con lógica asistencialista durante la pandemia del COVID-19 entre 2020 y 2022. La *'diplomacia de las vacunas'*⁵³ se convirtió en una palanca que permitió afianzar la presencia de China en el MENA y específicamente estrechar aún más sus lazos con Irán, uno de los países más golpeados por el virus.

El programa de vacunación de Irán se basó en la vacuna Sinopharm, de fabricación china, la rusa Sputnik V, la Covaxin, de la firma india Bharat, y su propia vacuna COVIran Barekat. Vale mencionar que del programa de vacunas que recibió Irán, ninguna tuvo origen norteamericano.

Irán, a diferencia de otros países de la región, no declaró un confinamiento absoluto a sus habitantes, tomando medidas parciales, como prohibiciones temporales de viajes y el cierre de negocios, pero debido a las presiones económicas que sufría, se

⁵³ En 2020, China publicó el Libro Blanco de la lucha contra el covid-19. Presentándose como un 'potencia responsable' detalla los esfuerzos del país en su lucha contra el virus, compartir su experiencia con el resto del mundo y detallar sus ideas sobre la batalla global (Oliva, 2020).

encontró frente al dilema que la mayoría de los países del mundo tuvo que asumir: frenar el brote de COVID con cuarentenas totales o tratar de aliviar el impacto económico sin restricciones a la población y sin frenar las actividades productivas del país. El primero de los caminos fue el que en mayor parte transitó la República Islámica lo que hizo que el número de contagios en 2022 ascendiera a 7.570.000 y 145 mil muertos (The BaseLab, 2023).

La cooperación a través de organizaciones multilaterales como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), y la entrada de Irán como miembro pleno en 2022 es otro de los indicios de que Irán encuentra en China un socio comercial y una sostenida fuente financiera, sino que también un aliado para fortalecerse militarmente. Los objetivos declarados de dicha Organización apuntan a proveer seguridad regional, la lucha contra el terrorismo, el separatismo todo tipo de extremismo (Schulz, 2020).

Por el lado de la Federación Rusia, existió una eufórica posición de rechazo a la salida de EE. UU. del JCPOA y a la reimposición de EE. UU. sanciones a Irán. Desde entonces, Moscú y Teherán han intercambiado continuas visitas presidenciales y de alto nivel. El escenario de Siria demostró una mayor colaboración entre ambos países, algo que elevó las preocupaciones de Estados Unidos frente a un posible devenir del conflicto beneficioso para Rusia. La cooperación entre Rusia e Irán ha evidenciado importantes avances en materia militar: siendo Moscú el principal proveedor de armas convencionales de Irán y un importante proveedor de tecnología relacionada con misiles.

En 2016, el entonces ministro de Defensa de Irán, Hosein Dehgan, visitó Moscú. supuestamente para discutir la compra del avanzado sistema de defensa aérea S-300PMU2. Respecto a la energía nuclear, Rusia es quien suministra combustible (agua pesada) para el único reactor de energía nuclear civil en funcionamiento de Irán en Bushehr, un proyecto del que Rusia obtiene importantes ingresos de la exportación de dicho material. En aras de la participación en organizaciones internacionales, Raisi aceleró la participación iraní dentro de la Unión Económica Euroasiática -impulsada por Rusia desde 2015- donde ya se discuten fechas para la firma de un Tratado de Libre Comercio entre Teherán y Moscú en 2023 (RT, 2022).

Desde el comienzo de la invasión rusa en territorio ucraniano en febrero de 2022, Irán ha sido mencionado como un importante proveedor de Vehículos Aéreos no Tripulados (UAV), una industria naciente de la cual Irán se ha posicionado en la vanguardia internacional. Según el ministro de Relaciones Exterior de Irán, Hosein Abdollahian, los drones fueron proporcionados meses antes del comienzo de la guerra, por lo que el involucramiento de Irán en el conflicto no sería directo (DW, 2022). Sin embargo, durante el transcurso de la guerra la venta, por aproximadamente \$1 mil

millones de dólares, de este tipo de armamento por parte de Irán se hizo oficial y los modelos de UAV Mohajer-6 y Shahed 129 y 136 pudieron ser vistos en el arsenal ruso.

Las variables económica, financiera, energética y de seguridad son las aristas que parecen atravesar el vínculo Teherán-Moscú-Pekín. La serie de ejercicios militares navales conjuntos en el Océano Índico, bajo el nombre de "Cinturón de Seguridad Marítima 2022" fue un mensaje directo a Israel y EE.UU. de que su presencia en la región es una cuestión seria, y que va a permanecer, aprovechando directamente los lugares vacíos que dejaron las fichas de Washington del tablero geopolítico de Medio Oriente.

5. La doctrina pulpo y la espera estratégica

Siguiendo a Tang (2010) el realismo defensivo se inclina por la moderación y la autocontención como principios guía para favorecer su propia seguridad; de modo que las medidas de disuasión y defensa tratan de no ser provocativas, intentando favorecer la moderación de la otra parte y manteniendo la puerta abierta a un cambio de su actitud hostil. Sin embargo, cuando las expectativas no son cumplidas, la contención activa y, en especial, las vías preventivas en solitario o en coalición serían opciones propias de una política realista ofensiva que busca mejorar su seguridad maximizando el poder propio a expensas del poder de otros actores.

Cuando a mediados de 2022, el entonces Ministro de Israel anunciaba en una entrevista a *"The Economist"* que la doctrina de Israel frente a Irán iba a comenzar a ser más agresiva, se pudo empezar a vislumbrar que la opción defensiva de Tel Aviv comenzaba a avanzar hacia una posición de mayor hostilidad y ofensiva. El objetivo era claro: impedir el progreso militar y nuclear de Irán.

Nafatli Bennet denominó a la nueva estrategia la *"doctrina pulpo"* que implicaría "intensificar las operaciones encubiertas al programa nuclear de Irán, de misiles y de aviones no tripulados de Irán en territorio iraní, en lugar de apuntar a representantes regionales en terceros países". Bennet añadía que "ya no jugamos con los tentáculos, con los representantes de Irán, hemos creado una nueva ecuación yendo a por la cabeza".

Una serie de indicadores demuestran que existió un aumento de acciones en torno al 'espiral de seguridad' que profundizaron la rivalidad y continuaron afectando de manera negativa la relación entre Irán e Israel. En el mes de mayo se evidencia el primer ataque directo israelí, por medio de una táctica de emboscada, al uno de los Coroneles de alto rango del IRCG, Sayyad Khodaei (Infobae, 2022). En junio de 2022 se produce la muerte de Ayoob Entezari era doctor en ingeniería aeroespacial vinculado al desarrollo del programa de drones de Irán; algunos reportes indicaron que podría haber

fallecido por ingerir alimentos envenenados (Council Atlantic, 2022). En el transcurso del año los ataques en el Mar Rojo por parte de Israel también han ido aumentando, si bien las acusaciones suelen ser cruzadas respecto de quien es el responsable de los ataques, las tensiones de los barqueros que atraviesan el golfo de Omán siguen creciendo (Infobae, 2022)

Según informó El Observatorio Sirio para los Derechos Humanos (2022) el 10 de junio, el Ejército israelí atacó el aeropuerto de Damasco en Siria, causando daños a almacenes utilizados por milicias iraníes, así como en las pistas de aterrizaje, lo que obligó al aeropuerto a cancelar sus operaciones, indicó que varios milicianos habían resultado heridos, pero que no se produjeron bajas.

Por último, en Julio de 2022, un ciberataque donde se le atribuyó responsabilidad a Israel dejó inutilizadas varias de las plantas siderúrgicas más relevantes de Irán e incluso esto derivó en un incendio (BBC, 2022).

Estas acciones deben ser analizadas teniendo en cuenta la declarada *"espera estratégica"* de Irán, algo que hace entender de por qué todavía no ha habido respuestas de gran magnitud por parte de Irán o ataques directos a Israel (Real Instituto Elcano, 2021). Al respecto, en 2021 y antes de finalizar su mandato, Hassan Rohani declaraba represalias de bajo perfil a los ataques recibidos y con un punto de represión suficiente para contener las situaciones por el momento, pero que respecto a la muerte de Souleimani y Fakhrizadeh habría grandes represalias se "respondería en el momento adecuado con los "elementos adecuados" (BBC, 2020).

CONCLUSIONES

El **Capítulo I** consistió en describir la manera en la cual el programa nuclear se convirtió en una problemática internacional y la manera de que esto llevó a negociaciones nucleares con la República Islámica hasta la llegada del JCPOA. Los conceptos utilizados dieron muestra de cómo los Estados, vistos como los principales actores del Sistema Internacional, buscan atenuar el estado de anarquía en el cual interactúan. Para ello constituyen normas que se establecen progresivamente a lo largo del tiempo, llevando a que los mismos también se perfeccionen y muten.

Los regímenes internacionales, como el de no proliferación nuclear, existen por el consentimiento de los Estados parte de someterse a sus reglas y normas. Esto no implica que los actores quieran conducirse por fuera de lo que consienten en dichas normas y tomar caminos propios y alternativos. Si bien Irán siempre ha declarado haberse sometido a los estándares del Tratado de No Proliferación Nuclear, sus actividades de enriquecimiento de uranio levantaron acusaciones sobre que persigue también un programa militar encubierto. La República Islámica supo aprovechar esta cuestión transformándola en un asunto ligado a su seguridad y supervivencia como régimen, logrando incluso concesiones y mayores márgenes de maniobra para la consecución de los objetivos de su política exterior.

El Acuerdo Nuclear constituyó un “arreglo limitado”, por el cual las respectivas partes lograron sus fines mientras hacían concesiones mínimas a sus contrapartes. El JCPOA fue negociado entre Irán y el denominado P5+1, que comprende a los miembros del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Reino Unido) y Alemania. La Unión Europea (UE) organizó las conversaciones y fue parte del acuerdo. Otros actores de relevancia en el proceso fueron las Naciones Unidas (ONU) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

La disparidad de objetivos y perspectivas de las partes involucradas fue el principal motivo condujo a varios años de negociaciones; algunas de las negociaciones se anunciaron públicamente, mientras que otras fueron secretas debido a que, como se presume, se trataron los temas más sensibles. Las partes llegaron a un acuerdo político, no a un tratado vinculante. Como se explicó, un tratado habría sido imposible de lograr por parte de los EE. UU., dada la esperada falta de apoyo en el Senado, donde se necesitaría una mayoría de dos tercios a favor. Esto creó una situación en la que tanto las negociaciones como cualquier acuerdo resultante dependían en gran medida del entorno político cambiante.

Para el grupo P5+1, el objetivo clave del JCPOA siempre fue evitar que Irán desarrollara una capacidad de armas nucleares. Pero algunas de las partes, EE. UU. en particular, buscaron traer temas más amplios a las negociaciones, por ejemplo,

restricciones al programa de misiles convencionales de Irán, algo que produjo idas y vueltas en la recta final de negociaciones. La falta de confianza es un problema clave en casi cualquier proceso de negociación de paz. En las negociaciones del JCPOA, la baja confianza fue un problema principal entre las partes desde el principio, particularmente entre EE. UU. e Irán, fue un gran obstáculo para el inicio de las negociaciones. El motivo principal eran las sanciones, particularmente entre los EE. UU. e Irán, fueron un obstáculo central para el surgimiento de la confianza. lo que demuestra que la confianza que se daña a través de amenazas y sanciones es difícil reconstruirla, lo que hace que los procesos de negociación justos y los acuerdos de paz sean mucho más difíciles de lograr.

Después de la elección de Hassan Rouhani en 2013, las conversaciones nucleares dieron un giro positivo que condujo al Plan de Acción Conjunto (JPOA) en noviembre de 2013 en Ginebra. El JPOA fue un acuerdo interino entre el P5+1 e Irán a través del cual Irán acordó revertir partes de su programa nuclear a cambio de la terminación de varias sanciones en su contra y la antesala al JCPOA. Este giro de Rouhani de aceptar limitaciones al programa nuclear respondió a factores sistémicos, en principal manera por la asfixia que produjeron las sanciones internacionales a su economía, pero también a factores que se corresponden a los procesos de toma de decisión. En este sentido, frente a las presiones de la población y las revueltas en Irán contra el régimen de los Ayatollahs llevó a que estos tomaran medidas pragmáticas para asegurar la continuidad del régimen.

El ausente de las negociaciones nucleares y principal crítico del JCPOA fue Israel, quien desde el comienzo de las negociaciones levantaba su voz contra cualquier acercamiento con la República Islámica. La lectura de la elite política israelí era doble: el Acuerdo no hacía finalizar las actividades de enriquecimiento de Uranio por Irán, lo que dejaba la puerta abierta a que Irán a que continúe su camino hacia la obtención del arma nuclear y por otra parte el levantamiento de las sanciones podría envaletonar a Irán, que podía continuar con el apoyo declarado a sus aliados regionales, acentuando la sensación de inseguridad de Israel.

Esta posición se construía a partir de una serie de aristas, la primera de ella era que, en su doctrina de seguridad nacional, la protección de su soberanía territorial constituye el principal principio rector. Esto produce que Israel adopte medidas de protección específicas en sus fronteras, para que ningún tipo de conflicto se traspase hacia su territorio. Por otra parte, Israel también ha atendido a los vínculos geopolíticos de la región, y ante la decepción de que aliado en Washington haya negociado con su antagonista, ha entablado relaciones con Rusia y China, participantes ambos de las negociaciones del Acuerdo. Sin embargo, a sabiendas que también ambos tienen intereses compartidos en la región con Irán y apoyan las pretensiones nucleares iraníes

tampoco encontró una respuesta en estos interlocutores, Israel se vio cada vez más aislada en sus ideas de contener a Irán.

Es un hecho de lo analizado que la influencia de Irán en la región de Medio Oriente ha crecido considerablemente en el último tiempo, la utilización de grupo proxys y el apoyo a grupos palestinos generó en los políticos israelíes un mayor sentimiento de inseguridad frente a las actividades desestabilizadoras de Irán. Todas estas cuestiones han sido analizadas en el **Capítulo II** de nuestro trabajo y señalan la posición de Israel frente al Acuerdo.

Una vez que Israel aceptó que el Acuerdo era un hecho, tomó una serie de medidas que constituyeron el núcleo del **Capítulo III**. Todas estas medidas se llevaron a cabo por la imposibilidad de un ataque preventivo directo, como lo hizo durante otros momentos de su historia. Esa imposibilidad, atendiendo al contexto del momento, recaía en la falta de apoyo de EE.UU. en tal operación, y las consecuencias indeseadas que equivaldría. Por ello, Israel comienza a adoptar caminos alternativos, basados principalmente en su doctrina de disuasión para ejercer mayor presión frente a la República Islámica.

La hipótesis que planteó nuestro trabajo respecto de las implicancias del JCPOA para el vínculo irano-israelí fue que el mismo afectó de manera negativa las relaciones entre ambos, debido a que el levantamiento de las sanciones económicas impuestas a Irán por Occidente fue percibido por Israel como una amenaza que permitiría a Irán acrecentar su poder en la región en detrimento de su seguridad. Ante la posibilidad de que Irán alcance el arma nuclear, Israel adoptó distintas medidas en vistas de la preservación del *status quo* regional entre ellas la profundización de su relación geoestratégica con EE.UU. y desarrollando vínculos con países árabes para frenar las pretensiones hegemónicas iraníes. Sin embargo, cuando se buscó aplicar una mayor presión sobre Irán, la intransigencia de este creció rápidamente.

La hipótesis queda corroborada en nuestro trabajo al encontrar que, en primer lugar, las medidas israelíes tuvieron un carácter defensivo frente a Irán. Para ello se recurrió al concepto de *diplomacia coercitiva* propuesto por el autor Jakobsen y se apeló a la *teoría del dilema de seguridad*, como esquema analítico del realismo defensivo. La primera de estas medidas fue buscar coincidencias con las monarquías del Golfo, que coincidiendo en la amenaza que representa Irán para ambos, llevó a acrecentar vínculos económicos y diplomáticos. Luego pudimos observar que como implicancia directa al Acuerdo se produjo un relanzamiento de las relaciones entre Estados Unidos e Israel, especialmente en el área de transferencia militar.

El mayor involucramiento de los escenarios regionales donde Israel encuentran intereses contrapuestos a Irán también fue descrito como una medida adoptada por Tel Aviv, haciendo mención específicamente a los casos de Siria y Yemen. Por último, en

las acciones que mayor grado de violencia incurrió Israel fueron los ataques a las centrales nucleares de Irán y a sus instalaciones militares. Estos ataques tenían el objetivo de provocar daños directos a la infraestructura crítica del programa nuclear de Irán.

El punto de quiebre en el devenir del JCPOA y uno de los golpes más fuertes a la diplomacia internacional en el último tiempo, lo iba a representar la retirada de EEUU con Donald Trump del Acuerdo. Una salida unilateral e inesperada enmarcada en la nueva política exterior de Washington para Irán, que llevó a un nivel de presión máximo, reimponiendo sanciones y apoyando alianzas regionales, como los Acuerdos de Abraham en 2020, para limitar toda acción de Irán. Estas acciones por parte de Estados Unidos fueron tomadas con beneplácito por Israel, quien, sumándose a sus iniciativas, continuó por su parte acentuando muchas de las medidas anteriormente mencionadas para detener a Irán.

La gestión Biden por su parte, representó un cambio significativo respecto al republicano Trump, y trató, aunque sin mucho éxito, volver nuevamente al Acuerdo. Las nuevas rondas para relanzar el JCPOA, se analizaron efectivamente a partir del modelo que proponen Reichberg & Stollenwerk (2021). Quedó demostrado que, si la confianza entre los agentes que negocian ya ha sido rota, y además se le suman presiones políticas por fuera, el camino negociador es el del fracaso, tal y como sucedió en las rondas para volver al JCPOA.

La única limitante que Irán consideraba para sentarse a negociar, era el peso de su economía sofocada por las sanciones. Pero ante la puerta de escape que pudo encontrar en China para redireccionar sus exportaciones de crudo, la creencia de la élite iraní era que podía tener mayor margen de maniobra en la mesa de negociaciones frente a Occidente. Lo cierto es que la intransigencia de la República Islámica en lo referido a niveles de enriquecimiento de uranio desde la salida de Trump del Acuerdo fue aumentando, alcanzando en el momento en que se escribe esta investigación límites *records*

El espiral de seguridad de Jervis nos sirvió también para entender las altas posibilidades que tiene esta "guerra entre sombras" de terminar saliendo a luz en un conflicto militar abierto. Ya no solo se trata de un tema de proliferación nuclear sino de agentes externos como Hezbollah que hacen creer que un enfrentamiento directo entre Irán e Israel podría representar el final de sus acciones defensivas. Un vínculo signado por históricas diferencias religiosas, económicas, de sistemas políticos y de alianzas internacionales, pronunció sus diferencias y resquemores a pesar de que la comunidad internacional, principalmente occidente, había celebrado el JCPOA como un hito para la diplomacia internacional.

BIBLIOGRAFÍA

AIPAC (2015). AIPAC Statement on Proposed Iran Nuclear Agreement. <https://fedweb-assets.s3.amazonaws.com/fed-72/229/Additional%2520Statements%2520on%2520Iran.pdf>

ALLENDE, E. (2022, 16 agosto). La UE examina la respuesta de Irán al “texto final” del acuerdo nuclear. Noticias de Israel. <https://israelnoticias.com/iran/la-ue-examina-la-respuesta-de-iran-al-texto-final-del-acuerdo-nuclear/>

ARDEMAGNI, E. (2019) Ataque al petróleo saudí: los hutíes en Yemen y coordinación entre milicias pro iraníes. ASPENIA ONLINE. <https://aspeniaonline.it/attacco-al-petrolio-saudita-gli-huthi-in-yemen-e-il-coordinamento-fr>

AZODI, S. (2021). La guerra “en la sombra” de Israel con Irán corre el riesgo de desarrollarse abiertamente. ATLANTIC COUNCIL. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/israels-shadow-war-with-iran-risks-playing-out-in-the-open/>

BARRACA, A. y GONZÁLEZ, C. (2019) Análisis de las sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán desde 1979 hasta 2018. Comillas, Universidad Pontificia. <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/296077/retrieve>

BAYOUD, A. (2021, 27 marzo). Irán y China firman un acuerdo de cooperación comercial por 25 años. France 24. <https://www.france24.com/es/medio-orient/20210327-iran-china-acuerdo-comercial-p>

BBC NEWS MUNDO (2015). 3 consecuencias (y una duda) del histórico acuerdo nuclear con Irán. BBC News Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150714_iran_eeuu_acuerdo_nuclear_consecuencias_ch

BBC NEWS MUNDO (2019). Estrecho de Ormuz: Irán derriba un dron de EE.UU. y Trump habla de «un gran error» en medio de las crecientes tensiones entre ambos países. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48702342>

BBC NEWS MUNDO (2020). Irán: qué se sabe del asesinato del científico más importante del programa nuclear iraní del que Teherán acusa a Israel. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55107832>

BENNETT, D. (1996). Seguridad, negociación y fin de la rivalidad interestatal. Estudios internacionales trimestrales , 40 (2), 157-183.

BERGMAN, R. (2022, 15 julio). Israeli Security Officials Are Divided Over Iran Nuclear Deal. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2022/07/14/world/middleeast/israel-iran-nuclear-lapid.html?actio>

BETTATI, M. (2019). La rivalidad irano-israelí en Siria: ¿un nuevo factor de desestabilización?.

BETTATI, M. (2020). ¿Por qué Estados Unidos asesinó al general Qassem Soleimani? Una radiografía de la escalada de tensiones entre Estados Unidos e Irán a inicios del 2020. Perspectivas REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES, 5(9), 284-309.

BORRELL, J. (2022). Ha llegado el momento de salvar el acuerdo nuclear con Irán. FINANCIAL TIMES. <https://www.ft.com/content/e759d274-7dba-4e78-851f-2775972f4c31>

BUZAN, B. (1998). An introduction to strategic studies: military technology and international relations. Department of International Studies University of Warwick.

BYMAN, D. y POLLACK, K. (2003). ¿Democracia en Irak?. Washington Quarterly , 26 (3), 119-136.

COLARESI, M. (2004). Cuando las palomas lloran: rivalidad internacional, cooperación no recíproca y cambio de liderazgo. Diario americano de ciencia política , 48 (3), 555-570.

CUTTER, G. T. (2019). El lobby pro-Israel, Estados Unidos y el acuerdo nuclear de Irán: la influencia del lobby pro-Israel en la política exterior de EE. UU. (Tesis doctoral, Universidad de Oregón).

DICKEY Y., HELIA IGHANI, L. (2014). Irán mira hacia el este, China gira hacia el oeste. The Diplomat.

Discurso del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama. Praga. (2009).

Discurso del presidente Eisenhower “Átomos para la paz”. Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1953.

Discurso del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama en Praga. <http://npsglobal.org/esp/discursos/574-discurso-de-barack-obama-en-praga.html>

EFRON, S., SHATZ, H. J., CHAN, A., HASKEL, E., MORRIS, L. J., & SCOBELL, A. (2019). The Evolving Israel-China Relationship. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

ESCRIBANO, G., & ARTEAGA, F. (2012). Las nuevas sanciones a Irán: implicaciones energéticas y de seguridad. the new sanctions on Iran: energy and security implications, 2012-24.

EUROPA PRESS (2020) Irán acusa al Consejo de Cooperación del Golfo de actuar de “portavoz” de “elementos anti iraníes”, Madrid. www.europapress.es. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-iran-acusa-consejo-cooperacion-golfo-actuar-portavoz-elementos-anti-iranies-20200810114245.html>

EVRON, Y. (2021). 4IR technologies in the Israel Defence Forces: blurring traditional boundaries. Journal of Strategic Studies, 44(4), 572-593.

FERNÁNDEZ, M. (2022) El Acuerdo Nuclear, aún más lejos tras el fracaso en el encuentro de Qatar. ATALAYAR. <https://atalayar.com/content/el-acuerdo-nuclear-aun-mas-lejos-tras-el-fracaso-en-el-encuentro-de-qatar>

FITZPATRICK, M. (2017). Evaluación del JCPOA, Serie Adelphi, 57:466-467, 19-60.

FREEDMAN, L. (2017). The future of war: a history. PublicAffairs.

GARCÍA, J. M. N. (2016). Estados Unidos e Israel firmaron el mayor acuerdo de ayuda militar hasta la fecha. DEFENSA.COM. <https://www.defensa.com/otan-y-europa/estados-unidos-israel-firman-mayor-acuerdo-ayuda-militar-hasta>

GARRIDO REBOLLEDO, V. (2016). El programa nuclear iraní y las implicaciones del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz, (1), 349-434.

GARRIDO REBOLLEDO, V. (2018). La (des) iranización de la política exterior de Estados Unidos: el futuro del acuerdo nuclear con Irán bajo la presidencia de Trump. Anuario Español de Derecho Internacional, 34, 371.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., & HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, D. (2021). La estrategia de Arabia Saudí en el Consejo de Cooperación del Golfo. Espacios de cooperación y conflicto. Estudios de Asia y África, 56(1), 5-35.

GÜRZEL, A. G., & ERSOY, E. (2012). Turkey and Iran's nuclear program. Middle East Policy, 19(1), 37-50.

HAARETZ. (2012). Zvi Hauser le dice a Haaretz lo que Israel está haciendo mal. Disponible en: <https://www.haaretz.com/2013-08-16/ty-article/.premium/zvi-hauser-tells-haaretz-what-israel-is-doing-wrong/0000017f-f025-df98-a5ff-f3adfd9c0000>

HALTIWANGER, J. (2021). Here's what's in the 2015 nuclear deal with Iran that Trump abandoned and Biden is vying to restore, Business Insider. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/iran-nuclear-deal-explained>

HAN, J. y HAKIMIAN, H. (2019). The Regional Security Complex in the Persian Gulf: The Contours of Iran's GCC Policy, Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/eprint/KNHSYJQMFVEADKAQCRMY/full>

I LECHA, E. S. (2016). Alianzas líquidas en Oriente Medio. Anuario internacional CIDOB, 148-155.

INBAR, E. (2012). El impacto de los levantamientos árabes. Trimestral de Oriente Medio.

INFOBAE, (2022). El plan de Trump para Irán es un regalo para Biden: John Bolton, Infobae, Bloomberg. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/08/27/el-plan-de-trump-para-iran-es-un-regalo-para-biden-john-bolton/>

INFORME ANUAL DE LA OIEA 2020 (2020). IAEA Organismo Internacional de Energía Atómica. Átomos para la paz y el desarrollo.

IRAN WATCH (2006). Aplicación del Acuerdo de Salvaguardias del TNP en la República Islámica del Irán (GOV/2006/14).

<https://www.iranwatch.org/library/international-organization/international-atomic-energy-agency-iaea/iaea-report/implementation-npt-safeguards-agreement-islamic-republic-iran-9>

IRAN WATCH (2022). Advertencia de activación: las consecuencias de la revocación de las sanciones contra Irán. <https://www.iranwatch.org/our-publications/policy-briefs/trigger-warning-consequences-snapping-back-sanctions-iran>

IRAN WATCH (2022). Irán solidifica el apoyo de misiles a los hutíes.

<https://www.iranwatch.org/our-publications/articles-reports/iran-solidifies-missile-support-houthis>

JAKOBSEN, MF & BOWEN, N. (2007). Resolución de la crisis nuclear iraní.

JAKOBSEN, P. (2016). Diplomacia coercitiva. El manual sabio de la diplomacia, 476-486.

JERVIS, R. (2017). Percepción y percepción errónea en la política internacional: nueva edición . Prensa de la Universidad de Princeton.

JOINT COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION (JCPOA), 14 de Julio de 2015, Viena.

JORDÁN, J. (2022). Teorías realistas para comprender la política internacional. Global Strategy.

KAYE, D. (2016). Políticas de Israel sobre Irán después del acuerdo nuclear . Santa Mónica, CA: Rand Corporation.

KAZEMZADEH, M. (2017). Toma de decisiones de política exterior en Irán y el programa nuclear. Estrategia Comparativa , 36 (3), 198-214.

KRASNER, S. D. (1983). International regimes. Cornell University Press.

- LEILA, B. I. D. I. (S/F) The Israeli-Iranian Rivalry and its Impact on the Iran Nuclear Deal.
- LIM, K. (2021). Relaciones China-Irán. Instituto de Estudios de Seguridad Nacional .
- LOBELL, SE, RIPSAN, NM, TALIAFERRO, JW (2009). Realismo neoclásico, Estado y política exterior . Prensa de la Universidad de Cambridge.
- LUNA GARCÍA, V. M. (2015). Análisis de la política exterior de Irán y su influencia sobre la política de Seguridad y Defensa de Israel. Período 2005-2011 (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).
- MAHDI, I. (2016). EL ACUERDO NUCLEAR CON IRÁN: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS. Congreso Internacional de Política Social .
- MAHER, N. (2020). Equilibrando la disuasión: relaciones Irán-Israel en un Medio Oriente turbulento. Revista de Economía y Ciencias Políticas.
- MANSAROF, Y. (2017) The relationship between Iran and Palestinian Islamic Jihad. Jerusalem Institute for Strategy and Security.
- MARTIN, M. (2019). Instex: un sistema alternativo de comercio con Irán que aún no despega. DW. <https://www.dw.com/es/instex-un-sistema-alternativo-de-comercio-con-ir%C3%A1n-que-a%C3%BAAn-no-despega/a-49574339>
- MASEGOSA, J. L. (2016). Irán y el Acuerdo Nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico. RESI: Revista de estudios en seguridad internacional, 2(2), 31-56.
- MEARSHEIMER, J. (2005). Hans Morgenthau y la guerra de Irak: realismo versus neoconservadurismo.
- MENESES, R. (2020). La Administración Biden ante el legado de Trump en Oriente Medio. El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta.
- MEROM, G. (2017) Percepciones israelíes de la amenaza nuclear iraní, Political Science Quarterly , 87–118.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE ISRAEL (2013). Declaraciones israelíes sobre las conversaciones de Ginebra con Irán. <https://www.gov.il/en/Departments/General/israeli-statements-on-geneva-talks-with-iran>

MONITOR DE ORIENTE (2022). Egipto anuncia la primera fase de la planta nuclear de El-Dabaa.

MORGAN, P. M. (2003). Disuasión ahora. Prensa de la Universidad de Cambridge.

MORGENTHAU, H. (1993). Elements of National Power. H. Morgenthau, Politics among Nations, 124-165.

MUSCAU, M. (2019). La estrategia israelí frente a la política exterior de Estados Unidos en el acuerdo nuclear con Irán.

NONNEMAN, G. (2003). Análisis de las políticas exteriores de Oriente Medio y África del Norte: un marco conceptual. Revista de Asuntos Internacionales , 3 (2), 118-130.

NPR. (2015). Nacido en los Estados Unidos: cómo Estados Unidos creó el programa nuclear de Irán.

NÚÑEZ, I. C. (2022). El régimen internacional de no proliferación nuclear: ¿refundación o revisión crítica? Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales , 128.

OFEK, R., (2020). The Iranian Nuclear Program as a Catalyst for the Israel-UAE Peace Agreement, Begin-Sadat Center for Strategic Studies. <https://besacenter.org/israel-uae-iran-nuclear-program/>

PIPPIA, J. M. (2011). El realismo neoclásico y la movilización de recursos: el caso de la República Popular China (1971-2008).

PRIEGO MORENO, A. (2021). La inaplicabilidad de la Doctrina Begin en Irán: la Doctrina Bar Kojba.

PROYECTO WISCONSIN ARMAS NUCLEARES. (2023). Las centrífugas de Irán.

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN Y LA AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA ATÓMICA PARA LA APLICACIÓN DE LAS SALVAGUARDIAS EN CONEXIÓN CON EL ACUERDO DE NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS NUCLEARES, 18 de diciembre de 2003, Viena.

RATIU, A. (2021). Rejoining the Iran nuclear deal: Not so easy. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/rejoining-the-iran-nuclear-deal-not-so-easy/>

REICHBERG, G. M., & STOLLENWERK, E. (2021). Trust and Fairness: Ethical Dilemmas in the Iran Nuclear (JCPOA) Negotiations.

RESOLUCIÓN 2231 CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. (2015). Resolución 2231 relativa a la cuestión nuclear de Irán. <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/2231/background>

RESOLUCIÓN 1696 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, 31 de julio de 2006.

RESOLUCIÓN 1737 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, 23 de diciembre de 2006.

RESOLUCIÓN 1747 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, 24 de marzo de 2007.

RESOLUCIÓN 1803 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, 3 de marzo de 2008.

RESOLUCIÓN 1835 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, 27 de septiembre de 2008.

RESOLUCIÓN 1929 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, 9 de junio de 2010.

RESOLUCIÓN 2005/67 DE LA JUNTA DE GOBERNADORES DE LA AIEA, 8 de septiembre de 2005.

RESOLUCIÓN 2006/14 DE LA JUNTA DE GOBERNADORES DE LA AIEA, 4 de febrero de 2006.

RESOLUCIÓN 2009/74 DE LA JUNTA DE GOBERNADORES DE LA AIEA, 16 de noviembre de 2009.

RESOLUCIÓN 2010/10 DE LA JUNTA DE GOBERNADORES DE LA AIEA, 18 de febrero de 2010.

RESOLUCIÓN 2012/9 DE LA JUNTA DE GOBERNADORES DE LA AIEA, 24 de febrero de 2012.

RESOLUCIÓN 2016/1 DE LA JUNTA DE GOBERNADORES DE LA AIEA, 16 de enero de 2016.

RESOLUCIÓN 2231/2015 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS, 20 de julio de 2015.

ROSE, G. (1998). Realismo neoclásico y teorías de la política exterior. *Política mundial*, 51 (1), 144-172.

RYNHOLD, J. Y YAARI, M. (2020). La transformación de las relaciones saudí-israelíes. *Asuntos de Israel*, 26 (6), 799-818.

SAGBA, P. (2020). Golfo nuclear: ¿Arabia Saudita se está metiendo en una trampa nuclear? *Al Jazeera*.

SANGER, D. E. (2022). Biden and Israel Remain Divided on Handling Iran's Nuclear Program. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2022/07/14/world/middleeast/biden-israel-iran-nuclear.html>

SCHULZ, S. (2020). El acuerdo de asociación estratégica entre China e Irán. Consolidación de la geoestrategia china y nuevo momento geopolítico en el Medio Oriente. *OPCh Observatorio de la Política China*.

SERRANO, P. P. (2019). La retirada de Estados Unidos del Plan de Acción Integral Conjunto y la reimposición de sanciones a Irán: aspectos jurídicos y políticos. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 35, 219-259.

SCHELLING, T. C. (1960). The retarded science of international strategy. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 16(3), 103-106.

SIMÓN, S. (2010). Irán e Israel. *The Iran Primer: poder, política y política estadounidense*.

SNYDER, G. H. (1996). Variables de proceso en la teoría neorrealista. *Estudios de Seguridad*, 5 (3), 167-192.

TALIAFERRO, J. W. (2000). Búsqueda de seguridad bajo la anarquía: revisión del realismo defensivo. *Seguridad internacional*, 25 (3), 128-161.

TANG, S. (2010). Una teoría de la estrategia de seguridad para nuestro tiempo: Realismo defensivo. Saltador.

THE NEW YORK TIMES, (2015). Benjamin Netanyahu, en la ONU, continúa condenando el acuerdo nuclear de Irán. *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/2015/10/02/world/middleeast/netanyahu-will-address-un-but-focus-may-be-healing-rift-with-us.html>

THOMPSON, W. (2001). "Identifying Rivals and Rivalries in World Politics." *International Studies Quarterly* 45(4):557- 86.

TOGNOLI, J. (2017). El affaire nuclear Iraní: análisis de la política de sanciones contra la República Islámica y las alteraciones en el curso de su política exterior entre 2006 y 2015.

TONY BLAIR INSTITUTE FOR GLOBAL CHANGE (2018). *Assessing Israel's Trade With Its Arab Neighbours*.

<https://institute.global/sites/default/files/articles/Assessing-Israel-s-Trade-With-Its-Arab-Neighbours.pdf>

TRATADO SOBRE LA NO PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES (TNP), 22 de Abril 1970, Organismo Internacional de Energía Atómica.

TRIVIÑO A., V. (2022). Avanza acuerdo nuclear con Irán; la UE propone borrador para retomar el pacto. *France 24*. <https://www.france24.com/es/europa/20220808-avanza-acuerdo-nuclear-con-ir%C3%A1n-la-ue-propone-borrador-para-retomar-el-pacto>

TYSZKA-DROZDOWSKI, K. (2022). La próxima era de la opacidad nuclear. *American Affairs*, VI (3).

UKRAINIAN NEWS (2016). Israel considera ineficaces las sanciones contra Rusia para resolver el conflicto en Ucrania. Disponible en: <https://ukranews.com/news/404205-yzrayl-schytaet-sankcyi-protyv-rossyy-neehtfektyvnyy-v-reshenyy-konflykta-v-ukrayne>

U.S. Congressional Research Service. Irán: Foreign and Defense Policies (2021) Congressional Research Digital Collection. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R44017.pdf>

U.S. Congressional Research Service. Irán: Iran 's Nuclear Program: Status (2019) Congressional Research Digital Collection. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/nuke/RL34544.pdf>

U.S. Congressional Research Service. U.S. Foreign Aid to Israel (2023) Congressional Research Digital Collection. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33222.pdf>

U.S. Congressional Research Service. U.S. Saudi Arabia: Background and U.S. Relations (2021) Congressional Research Service. Digital Collection. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33533.pdf>

U.S. Congressional Research Service. U.S. Israel: Background and U.S. Relations (2022) Congressional Research Service. Digital Collection. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33476>

VAHDAT y JON GAMBRELL, A. (2020). Líder Irán: Israel es un “tumor canceroso” que debe destruirse. AP NEWS. <https://apnews.com/article/f0ed134b83c06cf87c511a491ff5305f>

VILLAVERDE, N. (2020). Irán está a punto de agotar su “paciencia estratégica”. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/iran-a-punto-de-agotar-su-paciencia-estrategica/>

WALTZ, K. N. (1988). Teoría de la política internacional. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 119-189.

WENDT, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder. Relaciones Internacionales.

WILLIAMS, D. (2012). Barak reafirma la línea dura de Israel sobre el Irán nuclear. REUTERS.<https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-israel-idUSBRE83Q06620120427>

ZACCARA, L. (2006). Irán y la cuestión nuclear. Política Exterior, 113-121. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20645882>

ZACCARA, L. (2020). ¿Cómo afecta la normalización entre Israel y Emiratos Árabes Unidos al Golfo?, Esglobal, Política, economía e ideas sobre el mundo en español. Disponible en: <https://www.esglobal.org/como-afecta-la-normalizacion-entre-israel-y-emiratos-arabes-unidos-al-golfo/>

ZARIF, M. (2014). Lo que Irán realmente quiere: la política exterior iraní en la era Rouhani. Relaciones Exteriores , 93 (3), 49-59.