

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

“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”

Tesina de Grado



Alumno: Joaquín Augusto Tognoli

Legajo: T-0723/4

Director: Rubén Paredes Rodríguez

Rosario, noviembre de 2017

RESUMEN

Este trabajo se propone analizar el modo en que las medidas tomadas por un grupo de países liderados por los Estados Unidos, para sancionar el Programa Nuclear Iraní entre 2006 y 2015, impulsaron alteraciones en el curso de la política exterior de la República Islámica de Irán. Este análisis es abordado desde la perspectiva teórica del Realismo Estructural, y hace uso de herramientas teóricas de distintos autores dentro de la corriente del Realismo Defensivo. Se sostiene que las consecuencias de las sanciones internacionales, que buscaban frenar el avance del desarrollo nuclear en Irán, impulsaron un giro estratégico de su política exterior hacia el año 2013. En este estudio se incluye, en primer término, una descripción de las características del Programa Nuclear Iraní y un análisis de sus implicancias para el país, la región y las principales potencias del sistema internacional. En segundo término, se analiza el accionar del grupo de que se opusieron a la ampliación del Programa Nuclear y sus consecuencias. Finalmente, se analizan la reacción externa de la República Islámica de Irán, ante la situación nacional e internacional que debió afrontar tras la imposición de las sanciones.

Palabras clave: República Islámica de Irán – Política de sanciones – *Affaire* nuclear

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	12
A. El Programa Nuclear Iraní	12
1. <i>Orígenes del Programa Nuclear</i>	12
2. <i>Objetivo del Programa Nuclear</i>	14
3. <i>Instalaciones nucleares en Irán</i>	15
B. Implicancias del Programa Nuclear para Irán: relación con la búsqueda de seguridad del Estado y sus objetivos de política exterior	20
1. <i>El desarrollo nuclear como recurso de poder y medio para el logro de objetivos de política exterior</i>	22
2. <i>Interés nacional: la seguridad del Estado en sentido amplio</i>	24
3. <i>La esfera de la política exterior: la búsqueda del liderazgo regional y el reposicionamiento global</i>	29
C. Implicancias del desarrollo nuclear iraní para la región y las potencias del sistema internacional.....	32
1. <i>Estabilidad y equilibrio regional de fuerzas: Estados enemigos del Régimen iraní</i>	33
2. <i>El interés de las potencias occidentales del sistema internacional: EEUU y UE</i>	35
3. <i>China y Rusia</i>	38
D. Conclusiones parciales	42
CAPÍTULO II	45
A. Evaluación de la amenaza iraní.....	45
1. <i>Actividades clandestinas en el marco del Programa Nuclear Iraní</i>	45
2. <i>VARIABLES de la amenaza iraní: proximidad geográfica, capacidad ofensiva e intenciones del Estado</i>	49
3. <i>Estados Unidos y la securitización del Programa Nuclear Iraní. Construcción de consenso internacional</i>	54
B. Alternativas para afrontar el desafío iraní. El sistema de sanciones internacionales	56
1. <i>Negociaciones multilaterales y propuestas diplomáticas de resolución del conflicto</i>	57
2. <i>Medidas coercitivas: sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y sanciones unilaterales</i>	62
3. <i>Política de balance de poder: manteniendo el statu-quo</i>	76
C. Conclusiones parciales	79
CAPÍTULO III	82
A. Consecuencias de las sanciones internacionales para Irán	82
1. <i>Consecuencias económicas</i>	82
2. <i>Consecuencias políticas y sociales</i>	90
3. <i>Aislamiento diplomático internacional</i>	92

B.	Enfrentando el dilema de seguridad: moderación de la política exterior	93
1.	<i>Límites y constreñimientos estructurales</i>	94
2.	<i>El Dilema de Seguridad</i>	96
3.	<i>Hacia la moderación de la Política Exterior Iraní: Flexibilidad Heroica</i>	97
4.	<i>Coyuntura internacional</i>	102
C.	El acuerdo de limitación nuclear	103
1.	<i>El acuerdo definitivo: “The Joint Comprehensive Plan Of Action”</i>	104
2.	<i>Compromisos asumidos por las partes</i>	105
3.	<i>Algunas consideraciones sobre el Acuerdo</i>	109
D.	Conclusiones parciales	111
CONCLUSIONES FINALES		114
BIBLIOGRAFÍA		122
ANEXOS		127
Anexo I	Sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán (anteriores a la crisis nuclear)	128
Anexo II	Gráficos.....	129
Anexo III	Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Versión del documento sin anexos.....	131
CUADROS		
Cuadro 1	Sanciones del Consejo de Seguridad (NU) relativas al caso iraní	64
Cuadro 2	Principales medidas aprobadas por la Unión Europea	69
Cuadro 3	Principales medidas aprobadas por los Estados Unidos	70
Cuadro 4	Reducción de las ventas de crudo de Irán.....	85
FIGURAS		
Figura 1	Ciclo de la producción de energía nuclear y algunas aplicaciones.....	15
Figura 2	Sitios nucleares iraníes conocidos	16

INTRODUCCIÓN

La problemática vinculada al Programa Nuclear Iraní se incorporó a la agenda mundial de seguridad en 2002, cuando la República Islámica de Irán confirmó la construcción de un establecimiento para el enriquecimiento de uranio en Natanz y una planta de producción de aguas pesadas en Arak.

La falta de conocimiento de estas actividades por parte de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) y la perspectiva de un posible desarrollo nuclear iraní con fines militares, despertó la preocupación de la comunidad internacional. Particularmente, los Estados Unidos lideraron el bloque de países que públicamente condenaron esta situación.

El gobierno norteamericano fundamentó su oposición al proyecto en el supuesto de que un Irán con armas nucleares se volvería más asertivo en su intento de influenciar la política de los Estados en la región y en apoyar a líderes regionales que no comulgaban con los intereses de occidente. El país persa no solo aumentaría su capacidad de proyectar poder contando con un nuevo recurso, sino que esto podía impulsar una competencia armamentista entre los países de la región, incrementando la inestabilidad de la misma.

Por otro lado, Irán podía proponerse transferir tecnología nuclear a grupos extremistas, incorporando así un factor de riesgo adicional para la comunidad internacional. Ante dichas acusaciones, la República Islámica defendió su derecho – como parte del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968- al desarrollo nuclear con fines pacíficos, asegurando que su programa perseguía la generación de electricidad y otros usos medicinales.

La preocupación internacional por el caso iraní derivó en la formación de un consenso global en la aplicación de medidas coercitivas, que ejercieran presión sobre la economía de dicho país.

El objetivo de las mismas fue minar los recursos del Estado para impedir la continuación del Programa Nuclear. Estas medidas, junto a iniciativas diplomáticas, intentarían persuadir a Irán de limitar la magnitud de su Programa y poner el mismo bajo completa supervisión de la AIEA.

Si bien la desconfianza hacia los intereses perseguidos por la República Islámica era generalizada entre los países de la comunidad internacional, Estados Unidos fue un actor central en la securitización del tema y en la construcción del consenso en torno a la amenaza que representaba el Programa Nuclear Iraní para la seguridad internacional.

Los países europeos fueron los primeros en tomar una iniciativa diplomática para lograr la suspensión de las actividades de enriquecimiento de uranio en Irán y la firma de este de un Protocolo Adicional al TNP. Sin embargo, tras un fallido período de negociación entre Francia, Gran Bretaña, Alemania y los líderes iraníes entre 2003 y 2005, la AIEA declaró a la República Islámica en incumplimiento con el TNP y derivó el caso iraní al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En 2006 se conformó el P5+1, un grupo de negociación para tratar la cuestión, integrado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Gran Bretaña) y Alemania.

A partir de 2006, el Consejo de Seguridad aprobó una serie de resoluciones que sancionaron a la República Islámica de Irán por las irregularidades de su Programa Nuclear, buscando inducirlo a comprometerse con los países del P5+1 en la concreción de un acuerdo al respecto. La resolución más radical fue aprobada por el Consejo de Seguridad en 2010 cuando la percepción de la amenaza del Programa iraní aumentó significativamente –se detectó que el país había comenzado a enriquecer uranio al 20%, nivel a partir del cual es técnicamente fácil un mayor enriquecimiento para su uso en armas nucleares-. La Resolución 1929 fungió como respaldo para que los Estados miembros de Naciones Unidas sancionaran sectores claves de la economía iraní, tales como el sector energético y el financiero.

Las sanciones posteriores a 2010 contrajeron la economía iraní significativamente. Tanto el embargo petrolero como el financiero comprometieron los recursos del Estado persa, colocando al país en una situación de vulnerabilidad económica. Por otro lado, la imposición de sanciones también ocasionó que empresas del sector privado abandonaran el comercio, los negocios y las inversiones en Irán por considerarlo un mercado riesgoso. En lo inmediato, la política de sanciones que buscaban disuadir a Irán de desarrollar su programa nuclear, perjudicó la vida de los iraníes y comprometió el futuro de la economía del país.

Esta situación no solo puso en riesgo al país económicamente, también impulsó cambios políticos al interior del mismo. Tuvo lugar una renovación del liderazgo que ubicó a los sectores políticos moderados en primera fila. Ante la alarmante situación que enfrentaba el país, el pueblo iraní y otras facciones políticas cuestionaron la conveniencia de las decisiones del gobierno de Mahmud Ahmadinejad y de la rama más dura del régimen. Indirectamente, el mal estar social y político creado por las sanciones propició la elección de Rouhani en 2013, quien tenía como prioridad la obtención de la liberación del país de las sanciones internacionales.

Un análisis más profundo nos permite pensar que el cambio de mando en el poder no respondió simplemente al hecho de dar respuesta a los reclamos de la población, sino también reflejó un movimiento táctico de auto-conservación del régimen. Se trató de evitar que el descontento social y político pudiera llegar a cuestionar -y en consecuencia, poner en riesgo- la continuidad del régimen del Ayatollah.

La política de sanciones también debilitó la posición internacional del país. Tras la ejecución de estas medidas Irán vio comprometidos no solo sus recursos económicos, sino también su capacidad de abastecerse en el mercado de componentes necesarios para su Programa Nuclear y de armamento convencional. En consecuencia vio disminuida su capacidad de proyectar poder, principalmente a nivel regional.

El Estado debió afrontar una situación de aislamiento internacional, agravada por la condena moral de los Estados del sistema por el incumplimiento de un tratado internacional tan importante como el TNP. La República Islámica fue señalada como un Estado paria en el sistema.

En los años posteriores a la conformación del P5+1, no se alcanzó ningún acuerdo e Irán continuó su Programa Nuclear, desafiando el interés de los países que integraban el grupo negociador. Sin embargo, pronto el peso de las sanciones –principalmente aquellas posteriores a 2010- empujó al país a perseguir con mayor ímpetu la concreción de un acuerdo que lo liberara de las mismas, y así poder revertir sus consecuencias e impedir mayores daños.

Irán no podía prescindir de un recurso de poder como la tecnología nuclear, pero tampoco podía subsistir en aislamiento y comprometer su bienestar socio-económico futuro. El peso de las sanciones impulsó una revisión de la política exterior del país: se eliminó el tono de confrontación en el marco de las negociaciones en el P5+1 y se apuntó a la normalización de las relaciones con los países occidentales, con el objetivo de lograr el levantamiento de las sanciones. El cambio de estrategia respondió no solo al daño más visible e inmediato que ocasionó la política de sanciones, sino también a las consecuencias que estas podían traer –de continuar vigentes- en el largo plazo.

En 2013, por primera vez desde la formación de la República Islámica, se abrió un canal bilateral oficial entre esta y los Estados Unidos. Esto dio lugar a un nuevo ciclo de conversaciones nucleares en el P5+1, que culminaron con un Acuerdo Interino en noviembre de 2014 y un Acuerdo Final sobre la cuestión en julio de 2015. Estos acuerdos fueron la manifestación más clara del giro estratégico de la política exterior iraní.

En virtud de lo expuesto hasta aquí, proponemos la siguiente *pregunta general* de investigación:

¿De qué modo las medidas tomadas por Estados Unidos y demás potencias a fines a la política de sanciones contra el Programa Nuclear Iraní, entre 2006 y 2015, impulsaron alteraciones en el curso de la política exterior de la República Islámica de Irán?

En consecuencia, *las preguntas específicas* que formulamos son:

- i. ¿En qué consiste el Programa Nuclear Iraní y cuáles son las implicancias del mismo para el país, la región y los demás Estados del sistema internacional?
- ii. ¿De qué modo accionó el grupo de países –liderado por los Estados Unidos- que se opusieron a la ampliación del Programa Nuclear Iraní?
- iii. ¿Cuáles fueron las reacciones de la República Islámica de Irán en materia de política exterior ante la situación nacional e internacional que debió afrontar tras la imposición de las sanciones?

Nuestra *hipótesis* es la siguiente:

La presión internacional consecuencia de las sanciones que buscaban interrumpir las actividades del Programa Nuclear Iraní, impulsaron la moderación de la política exterior de este país. Producto de la situación en la que lo colocó la política de sanciones, Irán enfrentó un dilema de seguridad y optó por la alternativa más acorde a sus posibilidades y limitaciones, priorizando sus intereses a largo plazo. Esto se evidenció en un giro estratégico de su política exterior a partir de 2013, reflejado en una mejor predisposición en las negociaciones dentro del P5+1 y el logro de un acuerdo en 2015 que limitaba su programa nuclear.

Por tal motivo, el *objetivo general* que se propone es:

Analizar el modo en que las medidas tomadas por un grupo de Estados del sistema internacional –liderados por los Estados Unidos- para sancionar el Programa Nuclear Iraní, entre 2006 y 2015, impulsaron alternaciones en el curso de la política exterior iraní.

Los objetivos específicos que se proponen se enmarcan en el general, y en correspondencia a las preguntas específicas. Los mismos son:

Las mismas se corresponden con los siguientes *objetivos específicos*:

- i. Describir las características del Programa Nuclear Iraní y analizar sus implicancias para el país, así como para la región y las principales potencias de la comunidad internacional.
- ii. Analizar el accionar del grupo de países –liderado por los Estados Unidos- que se opusieron a la ampliación del Programa Nuclear Iraní.
- iii. Analizar las reacciones externas de la República Islámica de Irán ante la situación nacional e internacional que debió afrontar tras la imposición de las sanciones.

Marco teórico

Como se ha mencionado, el presente trabajo se propone analizar la forma en que la política exterior iraní se vio afectada por la presión internacional producto de las sanciones impuestas por determinadas potencias del sistema internacional¹. Entendemos que el cambio en la conducta del Estado persa a partir de 2013 es un fenómeno cuya causa tiene origen en la estructura de Estados; sin embargo las mencionadas alteraciones en su política exterior son observables en un nivel distinto, el del Estado individual.

En ese sentido, es preciso aclarar que si bien en este trabajo retomaremos el pensamiento realista estructural de Kenneth Waltz, no nos limitaremos a la consideración de aspectos puramente estructurales. También es necesario tomar en cuenta aspectos a nivel del Estado para una valoración más acertada de los cambios en la dirección de la política exterior iraní.

La teoría realista estructural puede decirnos qué presiones son ejercidas y que posibilidades brindan determinados sistemas con estructuras diferentes, pero no puede decirnos como las unidades responderán a dichas presiones y posibilidades. (Waltz, 2000).

Para comprender las diferentes reacciones de los Estados a las presiones estructurales, se debe considerar la influencia de sus contextos internos –recursos de poder, objetivos e intereses- en su política exterior (Sodupe, 2003).

¹ En la estructura de Estados, las potencias son aquellas que poseen los medios –influencia económica y amenaza del uso de la fuerza- para lograr los fines que se propongan (Waltz, 1959)

La interrelación entre ambos niveles de análisis –estructura y Estado²- es señalada por Waltz al afirmar que la política de un Estado está determinada no solo por sus objetivos, sino también por la relación de estos con los objetivos de los demás Estados que integran la estructura de Estados (Waltz, 1959).

En virtud de lo dicho, emplearemos los supuestos teóricos del neorrealismo para delimitar el marco de actuación de la República Islámica, pero nos serviremos de los aportes de otros autores afines al pensamiento neorrealista –que incluyen variables a nivel del Estado en sus trabajos- para completar el análisis de la respuesta iraní a la presión internacional.

Respecto a nuestra primera variable³ -la acción de un determinado grupo de Estados del sistema – diremos que la misma además de ser de carácter estructural, refleja una tendencia que para Waltz es recurrente en el sistema internacional: el Balance de Poder. El propósito de este tipo de políticas es la conservación del *statu-quo*.

Como señala Esther Barbé, retomando el trabajo de Hoffmann (1977),

“(...)se trata, por tanto, de la política de aquellos estados que deliberadamente tratan de impedir la preponderancia de un estado en particular y de mantener un equilibrio aproximado de poder entre los principales rivales” (Barbé, 1987:11).

En la consecución de este objetivo, los Estados emplean medios internos –la potenciación de sus recursos de poder, entre ellos los militares- y medios externos –la formación de alianzas- (Sodupe, 2003.) Ante la perspectiva de que el *statu-quo* se viera alterado por el desarrollo nuclear iraní y una posible aplicación militar del mismo, un grupo de países liderado por Estados Unidos accionaron diseñando una política de sanciones contra la República Islámica.

Los mismos optaron por aliarse de forma tácita para el logro de un objetivo común: impedir que la República Islámica se hiciera de un nuevo recurso de poder, que pudiera mejorar su posición en la estructura de Estados. Para lo cual hicieron uso tanto de sus recursos materiales de poder –principalmente económicos- como de su influencia en organizaciones internacionales tales como la Agencia Internacional de la Energía Atómica y las Naciones Unidas, para validar la instrumentación de dicha política de sanciones⁴.

² En el libro “El hombre, el Estado y la guerra”, Waltz desarrolla una clasificación de los posibles niveles de análisis desde los cuales los investigadores han abordado el estudio de la conducta de los estados: el hombre, el estado y el sistema internacional. Denominándolos como Primera, Segunda y Tercera imagen respectivamente.

³ Que identificaremos como la variable independiente del fenómeno.

⁴ Es oportuno hacer una aclaración acerca del papel de las organizaciones internacionales, ya que al menos dos de ellas –Las Naciones Unidas y la Agencia Internacional de Energía Atómica- se encuentran implicadas en el fenómeno estudiado. En el artículo “Structural Realism after the Cold War”, Waltz (2000) sostiene que las instituciones internacionales sirven principalmente a intereses

Respecto del mencionado grupo de países que optó por cooperar en la imposición de sanciones a Irán en el periodo de estudio, entendemos que le mismo fue liderado por Estados Unidos. En este trabajo sostenemos que fue este último país quien fomentó la construcción de consenso internacional entorno a la peligrosidad del Programa Nuclear Iraní y a la necesidad de tomar medidas al respecto.

Entre los países que participaron de la imposición de sanciones encontramos principalmente países europeos y algunos países asiáticos alineados con la política de los Estados Unidos.

Tomaremos en cuenta para el análisis de nuestro caso de estudio, tanto la acción tomada por los Estados Unidos como la de los principales Estados de la Unión Europea. Entendemos que al ocupar posiciones de poder superiores a Irán en la estructura de Estados, reuniendo tanto los recursos materiales como la influencia necesarias, estos países se hallaron en condiciones de presionar lo suficiente al Estado persa como para impulsar cambios en el curso de su política exterior.

Stephen M. Walt, sostiene que los Estados forman alianzas, no solo exclusivamente para equilibrar la relación de fuerzas, sino principalmente para contrarrestar toda manifestación significativa de peligro para su propia independencia (Walt, 1985). Walt propone un conjunto de variables que al interrelacionarse conforman un concepto sintético denominado “amenaza”. Las mismas son: proximidad geográfica, recursos ofensivos e intenciones de los Estados (Walt, 1985). El concepto trabajado por este autor resulta útil, en nuestro caso, para hacer una valoración de la lectura del caso iraní que efectuaron los países mencionados con anterioridad.

Para el análisis de la reacción iraní, partiremos de la siguiente afirmación de Kenneth Waltz: “(...) when external conditions press firmly enough, they shape the behavior of States” (Waltz, 2000: 34).

Al respecto, es pertinente mencionar algunos conceptos de la teoría realista estructural que nos permitirán describir el marco de acción o contexto externo desde el cual la República Islámica rediseñó su estrategia, ya que el mismo opera –según la mencionada teoría- como limitación para determinadas conductas⁵.

nacionales, más que internacionales. En el mismo cita a Strange (1996), para quien las organizaciones internacionales son por sobre todo una herramienta de los gobiernos nacionales, un instrumento para la consecución de su interés nacional por otros medios.

⁵ “Los esquemas de conducta, no obstante, emergen y derivan de las limitaciones estructurales del sistema” (Waltz, 1988:138).

El principio ordenador de la estructura⁶ de Estados es la anarquía. “Las partes de los sistemas políticos internacionales se hallan en relaciones de coordinación (...). Los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos” (Waltz, 1988:132). En este sentido, no hay nada que prohíba a un Estado el uso de la fuerza para la consecución de sus objetivos. En un sistema regido por el principio de auto-ayuda, “el hecho de que las unidades vivan, prosperen o mueran, depende de sus propios esfuerzos” (Waltz, 1988:136).

Waltz sostiene la importancia de la distribución de poder en la estructura. “Los Estados están situados de manera diferente según su poder”⁷ (Waltz, 1988:145). La estimación de poder se hace por medio de la comparación de las capacidades de un cierto número de unidades (Waltz, 1988).

Esta descripción de la estructura de Estados, permite comprender la situación de desventaja en la que se encontraba Irán dentro de la misma, respecto de las capacidades agregadas de las potencias del sistema.

Sin embargo, la distribución de poder no es el único condicionante de tipo estructural que encontraremos en nuestro caso de estudio. Autores del Realismo Defensivo, quienes comparten la visión de la anarquía de Waltz⁸, han llamado la atención sobre otros tipos de factores estructurales que también producen efectos sobre la conducta de los Estados –aumentando o disminuyendo la probabilidad de conflicto entre los mismos-. Dichos factores son denominados “modificadores estructurales”.

Creemos que la presión internacional –sobre todo de tipo económica- producto de las sanciones contra Irán, puede ser conceptualizada de esa forma. La misma puso a Irán en una situación en la que continuar con su programa nuclear traería efectos contraproducentes para los objetivos del Estado a largo plazo. Este hecho refleja la idea del Realismo Defensivo, el cual sostiene que, bajo determinadas circunstancias, los Estados adoptan conductas moderadas sacrificando o posponiendo intereses a corto plazo por intereses a largo plazo (Taliaferro, 2000).

⁶ “La estructura se define por medio de la disposición de sus partes. El concepto de estructura se basa en el hecho de que unidades yuxtapuestas de diferentes maneras se comportan de manera diferente y, al interactuar, producen resultados diferentes” (Waltz, 1988:122). El autor propone una definición de estructura en tres partes, aludiendo a tres aspectos de la misma: el principio ordenador, la diferenciación de las unidades y especificación de sus funciones y la distribución de las capacidades.

⁷ Respecto al concepto de poder, lo definimos como la capacidad de producir el efecto deseado. En la política internacional no hay autoridad que prohíba el uso de la fuerza, por lo tanto en la medición de dicha capacidad se debe incluir la fuerza física y toda otra capacidad que el Estado emplee en la persecución de tal efecto (Waltz, 1959). El poder es entendido como un medio.

⁸ Para Waltz, la situación de anarquía en la que viven los estados, no supone que los estados estén avocados fatalmente a la guerra. La anarquía no está exenta de virtudes. Ella misma genera determinados mecanismos de inhibición. La posibilidad permanente de que la fuerza pueda ser usada, restringe la capacidad de maniobra, modera las demandas y sirve de incentivo para el arreglo de disputas (Sodupe, 2003) Los realistas defensivos entienden que bajo ciertas condiciones la potencial causa de conflicto de la anarquía es atenuada (Taliaferro, 2000). Los estados aún pueden esperar encontrar formas de defenderse a sí mismo sin amenazar a los demás, o al menos estarían en condiciones de enviar señales de sus intenciones pacíficas (Glasner, 1997)

La presión económica logró contener la conducta del Estado persa, de modo que la probabilidad de conflicto entre este y los países que se oponían a su programa disminuyó. Podría decirse que la potencialidad conflictiva del sistema anárquico se vio atenuada o inhibida por la presencia de los denominados modificadores estructurales.

Por otro lado, nos parece apropiado plantear la situación que enfrentó la política exterior iraní como un “Dilema de Seguridad”. Robert Jervis ha definido este concepto de la siguiente forma:

“(...) many of the means by which a state tries to increase its security decrease the security of others” (Jervis, 1978:169)⁹.

Para los realistas defensivos, el Dilema de Seguridad es una característica inherente de la anarquía.

“This security dilemma causes states to worry about one another's future intentions and relative power. Pairs of states may pursue purely security-seeking strategies, but inadvertently generate spirals of mutual hostility or conflict” (Taliaferro, 2000:129).

En este sentido, un Estado que inicie la ampliación de sus capacidades puede inadvertidamente poner en marcha una cadena de eventos que lo dejen en una posición menos segura (Glasner, 1997).

“Defensive Realism (...) suggests that states ought to generally pursue moderate strategies as the best route to security” (Taliaferro, 2000: 129).

Ante este Dilema de Seguridad, creemos que Irán actuó de modo racional. Es decir, actuó basándose en un cálculo de factores –incluyendo entre ellos la acción de los demás Estados (Waltz, 1959). La apuesta por el desarrollo nuclear – vinculado a objetivos nacionales de seguridad en un sentido amplio- alertó a las potencias del sistema quienes interpretaron el mismo como una amenaza para la seguridad del sistema internacional, poniendo en marcha una política para impedir el avance del programa. La política de sanciones comprometió los intereses del Estado persa quien, en consecuencia, terminó optando por la moderación de su política exterior y la limitación de su Programa Nuclear.

⁹ La idea del dilema de seguridad está implícita en la teoría de Waltz: los Estados siempre estarán tentados a formar coaliciones por la simple razón de que ganan ventaja sobre aquellos que no lo hacen. Si tal ventaja se mide en términos del poder de destruir o dañar a otro estado, el estado amenazado corre el riesgo de incrementar su fuerza al costo de poner en riesgo su propia supervivencia (Waltz, 1988).

Finalmente, es preciso aclarar qué entendemos por intereses de la República Islámica, ya que los mismos se encuentran vinculados a un concepto amplio de seguridad. El neorrealismo entiende la seguridad como la supervivencia del Estado, siendo este el objetivo principal de toda política exterior¹⁰. Sin embargo, esta corriente teórica no brinda especificaciones sobre el concepto.

Es por ello que consideramos útiles, para definir qué entendemos por seguridad en nuestro caso de estudio, los aportes de David Baldwin sobre el concepto.

El autor retoma a Arnold Wolfers (1952), quien caracteriza la seguridad como: “the absence of threats to acquired values” (Baldwin, 1997:13). En virtud de esta definición es necesario especificar dichos valores. Se trata tanto de la preservación de la independencia política, la integridad territorial, así como también del bienestar económico de la República Islámica.

En este trabajo sostendremos que la ampliación en la capacidad de producción de energía nuclear iraní se encuentra estrechamente vinculada a los objetivos de seguridad económica del país. Si bien es acertado pensar que, considerando su potencial uso militar y en tanto recurso de poder, también serviría a los objetivos de su política de defensa.

Marco metodológico

A los fines de este trabajo, adoptaremos un *diseño de investigación* desde la perspectiva cualitativa. El propósito de este estudio es explicativo. Nuestro objetivo es indicar el modo en que se relacionan las variables y no la mera descripción de las mismas, es decir, explicar los efectos que nuestra variable independiente provocó en la variable dependiente y el porqué de dichos efectos. Buscaremos observar y analizar la relación de causalidad entre el accionar de Estados Unidos y los Estados que acompañaron su política de sanciones hacia Irán entre 2002 y 2015 y el giro que da la política exterior iraní a partir de 2013.

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

En cuanto a las primeras podemos mencionar: documentos oficiales del gobierno iraní, tales como informes y declaraciones de funcionarios en la prensa; informes de la Organización Internacional de la Energía Atómica; resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; leyes, decretos, informes y declaraciones a la prensa de los gobiernos de aquellos países que participaron de las sanciones contra la República Islámica; los acuerdos firmados por Irán en el marco del P5+1.

¹⁰ “La supervivencia es un pre-requisito para lograr cualquier meta que los Estados se hayan propuesto (...). El motivo de la supervivencia se toma como base de acción en un mundo en el que no está garantizada la seguridad de los Estados” (Waltz, 1988:137).

Respecto a las fuentes secundarias, acudiremos a artículos y publicaciones académicas sobre la temática, así como también artículos periodísticos y de opinión de expertos.

El trabajo será dividido en tres partes. Primeramente, abordaremos el primer objetivo específico de nuestra investigación, intentando relevar las principales características del Programa Nuclear Iraní, su vinculación con los objetivos de política exterior del Estado persa, y sus implicancias para la región de Medio Oriente y los intereses de las potencias occidentales del sistema internacional.

En segunda instancia, y en relación al segundo objetivo específico de este trabajo, analizaremos la acción de Estados Unidos y de aquellos Estados quienes, de forma conjunta, se propusieron contener el Programa Nuclear mediante la imposición de sanciones a Irán. Analizaremos la lectura que hicieron dichos países del caso iraní, en tanto amenaza para el sistema internacional. Asimismo, evaluaremos el papel de EEUU en la construcción del consenso internacional que derivó luego en la persecución de una política de sanciones contra el mencionado país. También analizaremos el papel de la AIEA y del grupo negociador P5+1.

En una tercera parte, analizaremos la reacción del gobierno iraní ante la presión internacional. Intentaremos poner de relieve las consecuencias -tanto externas como internas- para el país de las sanciones, así como también las limitaciones del Estado para dar una respuesta a esta situación. Evaluaremos las causas de la moderación de su política exterior y las perspectivas del Acuerdo firmado en el marco del P5+1 en 2015.

Finalmente, para concluir nuestro trabajo, expondremos las conclusiones a las que arribamos.

CAPÍTULO I

En este capítulo, en primera instancia, haremos una descripción del Programa Nuclear Iraní (orígenes, objetivos y logros alcanzados hasta 2015). En segunda instancia analizaremos el lugar del Programa dentro de la política exterior del país y su vinculación con la búsqueda de seguridad; para lo cual haremos una valoración del desarrollo nuclear en tanto recurso de poder. Finalmente, señalaremos las implicancias del Programa para la región y los intereses de las principales potencias del sistema internacional, en virtud de consideraciones sobre el balance de poder regional y la distribución de poder en la estructura de Estados.

A. El Programa Nuclear Iraní

1. Orígenes del Programa Nuclear

Irán comenzó a transitar el sendero del desarrollo nuclear en tiempos del Sha Reza Pahlevi. En 1957, en el marco del programa “Átomos para la Paz” impulsado por el presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower, el gobierno iraní firmó un acuerdo de cooperación nuclear civil con Estados Unidos; y tras la firma de este acuerdo negoció, dos años más tarde, el suministro de un reactor de cinco megavatios. Dicho reactor –el primero en el país- fue empleado para la investigación nuclear en el Centro de Investigación Nuclear de Teherán, creado ese mismo año. Con el objetivo declarado de obtener 23.000 megavatios de electricidad procedente de energía nuclear, el gobierno persa también celebró con posterioridad contratos con Francia y Alemania, con el fin de lograr un suministro de hasta veintitrés reactores nucleares provenientes de dichos países.

El país adhirió en 1968 al Tratado de No Proliferación Nuclear, cuya firma ratificó dos años más tarde. Sin embargo, tras la irrupción de la Revolución Islámica en 1979 y la llegada de Khomeini al poder, los contratos internacionales fueron cancelados y el Programa Nuclear abandonado.

Desde una perspectiva religiosa, el desarrollo de esta clase de tecnología es considerado anti-islámico –por su potencial uso en la fabricación de armas de destrucción masiva-. Resulta interesante destacar que la citada posición ante la tecnología nuclear, ha sido mantenida en el tiempo por los líderes religiosos –si bien la misma debió ser atenuada y adaptada a la coyuntura tras la reiniciación del Programa Nuclear, luego de finalizar la guerra con Irak en 1988.

La administración del presidente iraní Akbar Hashemi Rafsanjani fue quien reinició el Programa Atómico en la década de los noventa, esta vez con la cooperación de Rusia, China y Argentina –principales proveedores de la tecnología requerida por el Proyecto. Sin embargo, la posición de Irán en el sistema internacional no era en absoluto favorable como en épocas del Sha.

La ruptura con el bloque occidental, la identificación de la Revolución Islámica como amenaza ideológica, la condena internacional por la guerra contra Irak y finalmente el triunfo de los Estados Unidos al culminar el período de Guerra Fría, trajo consecuencias para Irán y su Programa Nuclear. Como señala Ibáñez, la fuerte presión de los Estados Unidos –única potencia hegemónica en el sistema- sobre Argentina y China, derivaron en una disminución de la asistencia proveniente de estos países¹¹ (Ibáñez, 2011).

A pesar de ello, el mantenimiento del apoyo ruso permitió a Irán reanudar y finalizar una planta de producción de energía al sur del país, en Bushehr, cuya construcción se había iniciado en los setenta con apoyo estadounidense y alemán.

Durante el período en estudio, el gobierno iraní continuó dependiendo de la cooperación e intercambio con otros países –principalmente con Rusia- para seguir avanzando en el desarrollo de la tecnología nuclear. Sin embargo, la fluidez de las compras de insumos y de combustible nuclear, y de la transferencia de conocimiento, se vio perjudicada luego de 2006. Esto fue consecuencia de las sanciones internacionales impuestas a Irán, las cuales analizaremos en este trabajo.

¹¹ Desde la década del noventa y en lo sucesivo, el Programa Nuclear Iraní debió enfrentar múltiples obstáculos. Tras la revolución, Alemania canceló el suministro de uranio enriquecido y se detuvieron los trabajos de construcción de las dos centrales de Bushehr que estaba llevando a cabo *Kraftwerk Union*, oficialmente por falta de pago, pero posiblemente por las presiones de los EE.UU. La falta de suministro de combustible para el reactor nuclear experimental de Teherán obligaría a detenerlo, hasta que los argentinos en el año 1988 llegaron a un acuerdo con Irán para transformar este reactor en uno que funcionara con uranio enriquecido al 20%, y para proporcionar dicho combustible. Pero la presión de los EE.UU. detendría finalmente esta ayuda. Asimismo, tras las alegaciones sobre actividades nucleares no declaradas en Irán en 1992, tanto el gobierno chino como el argentino suspendieron sus compromisos con el país persa. En el caso de Argentina, ese mismo año el gobierno informaría que habían cancelado las ventas de equipos nucleares por un valor de 18 millones de pesos a causa de las presiones norteamericanas (Martí Sempere, 2013).

2. Objetivo del Programa Nuclear

El objetivo declarado del Programa Nuclear Iraní era el de controlar el ciclo completo de la producción de energía nuclear con fines civiles. Se trató de desarrollar capacidades endógenas en todas las etapas de producción de este tipo de energía. Esto implicó no solo la adquisición de la infraestructura necesaria, sino también la producción del combustible requerido para operar los reactores (uranio enriquecido), para así evitar todo tipo de dependencia en la importación del mismo.

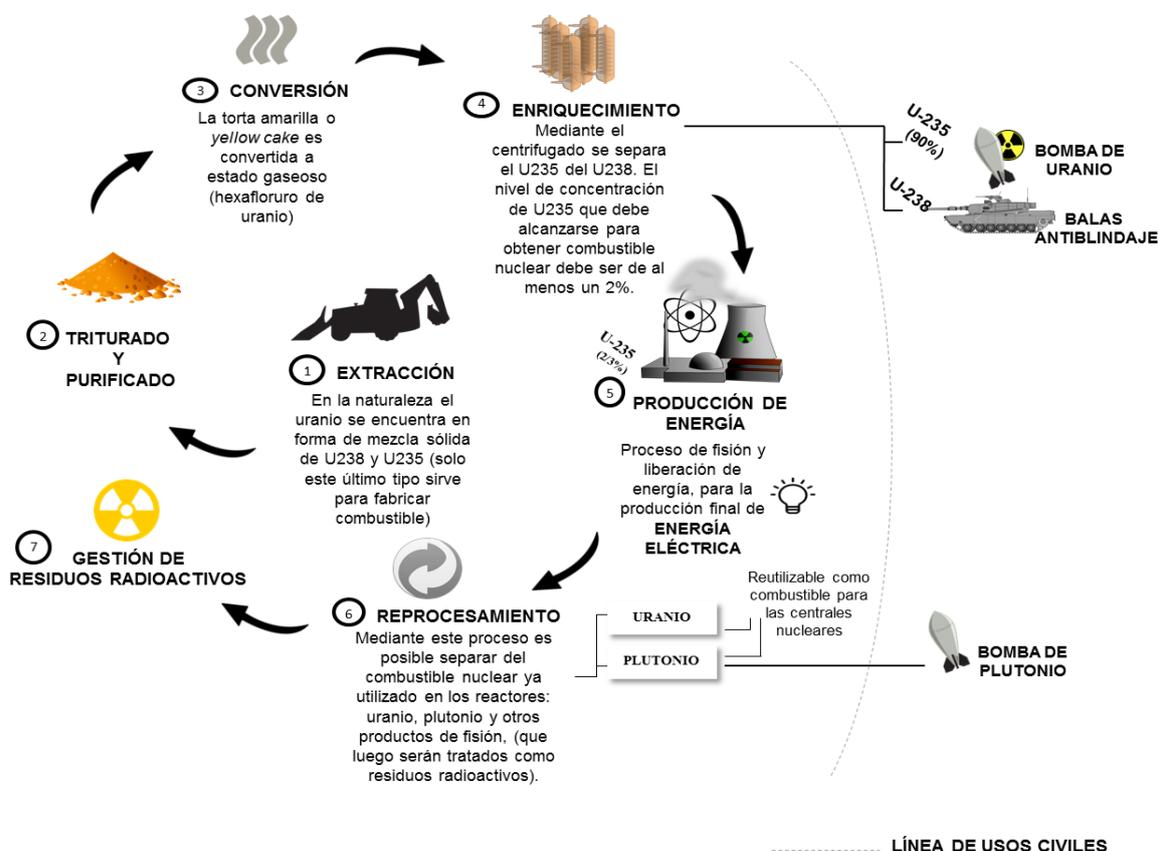
En cuanto a la materia prima para la producción de combustible nuclear, si bien la República Islámica contaba con reservas naturales de uranio en su territorio, la explotación de este recurso no era óptima. El país apostó a que la celebración de contratos con empresas extranjeras llevara en un futuro a un mejor aprovechamiento de este recurso.

El Programa Nuclear consistió en una planificación a largo plazo y estableció metas materiales un tanto ambiciosas a los ojos de la comunidad internacional. Irán tenía planificada la construcción de siete centrales nucleares de 1.000 megavatios eléctricos de potencia cada una para el año 2025. Dichos planes se consideraron exagerados y, sobre todo, absolutamente innecesarios en términos energéticos, teniendo en cuenta las enormes reservas infra-explotadas de gas y petróleo iraníes. Irán posee las segundas reservas más importantes de petróleo (tras Arabia Saudita) y de gas (después de Rusia) (Garrido Rebolledo, 2006).

Los objetivos de este Programa tal y como fueron planteados, no constituían una violación de la normativa internacional. La construcción de reactores nucleares, el enriquecimiento de uranio y el dominio del ciclo completo de la producción de combustible nuclear con fines civiles no constituyen violación alguna de tratados o leyes internacionales. El Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) del cual es parte Irán, permite (artículo IV) el enriquecimiento de uranio para proveerse de combustible para reactores, y el Protocolo Adicional del TNP no lo prohíbe. Empero, esta actividad puede utilizarse indebidamente para enriquecer uranio y emplearlo en la fabricación de armas nucleares. Es por ello que la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) inspecciona las instalaciones, verifica que el material nuclear no sea utilizado para fabricar armamento nuclear e insiste en que cualquier programa de enriquecimiento de uranio debe ser declarado.

Para una mejor comprensión de las etapas en la producción de energía nuclear, incluimos la siguiente figura, la cual permite visualizar las distintas fases del ciclo de producción de energía nuclear: extracción del uranio; triturado y purificado; centrifugado y enriquecimiento; fisión y producción de energía; y reprocesamiento. En la misma también pueden observarse los posibles usos no civiles del material nuclear.

Figura 1
Ciclo de la producción de energía nuclear y algunas aplicaciones



Fuente: Elaboración propia

3. Instalaciones nucleares en Irán¹²

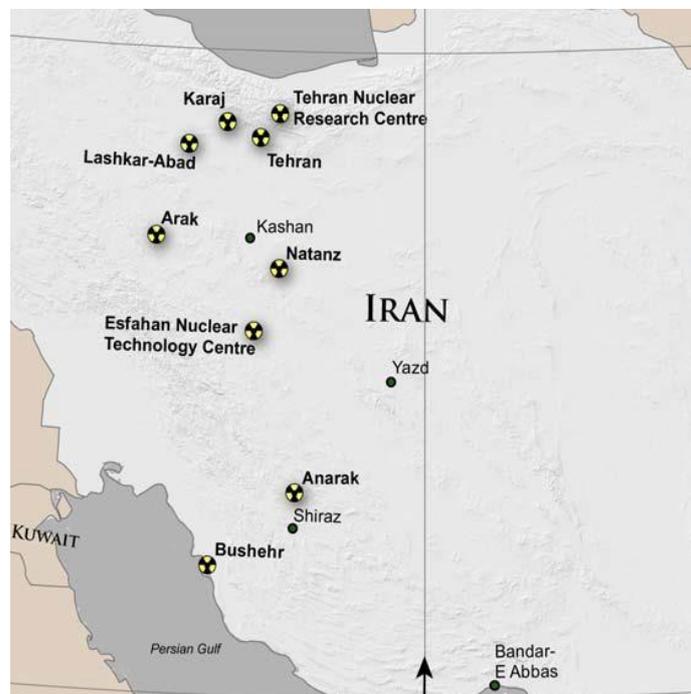
A continuación haremos una breve descripción de las instalaciones que existían en el territorio iraní, y de la capacidad de producción nuclear alcanzada por el país, al momento de la firma del Acuerdo que limitaría su Programa en 2015. Las características de las distintas facilidades que poseía difieren según la especificidad de las operaciones planificadas para las mismas. Es posible diferenciar entre instalaciones para la conversión de uranio, instalaciones para el enriquecimiento del mismo a partir del uso de centrifugadoras, instalaciones con reactores para la producción de energía a partir del uranio enriquecido e instalaciones para el reprocesamiento del combustible nuclear ya empleado.

¹² Los datos sobre las instalaciones y la capacidad nuclear del país fueron extraídos de: "Iran's key nuclear sites" (2015, 14 de Julio), BBC News Middle East Report, disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-11927720>; International Atomic Energy Agency (2009), "Islamic Republic of Iran – Energy Sector Report", disponible en: http://www.pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/cnpp2003/CNPP_Webpage/countryprofiles/Iran/Iran_2003.htm; International Atomic Energy Agency (2005), Res. GOV/2005/67, disponible en <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2005-67.pdf>.

Hacia 2015, la AIEA tenía conocimiento de la existencia de instalaciones nucleares en: Arak, Bushehr, Isfahán, Natanz y Teherán. Otras ubicaciones geográficas relevantes conocidas, eran los sitios de almacenamiento de residuos en Anarak y Karaj, así como también las minas de uranio de Gachim.

Como se puede comprobar en el mapa que se incluye a continuación, las instalaciones fueron diseminadas a lo largo del territorio de todo el país y algunas camufladas para evitar posibles ataques externos. El gobierno persa temía que sucediera lo mismo que en Irak, cuando en 1981, en una operación de ataque aéreo, Israel destruyó las instalaciones nucleares iraquíes de Osirak (Fernández, 2005).

Figura 2
Sitios nucleares iraníes conocidos



Fuente: International Atomic Energy Agency.

Plantas para la producción de energía nuclear

La planta de energía nuclear de **Bushehr**, fue uno de los primeros proyectos en el marco del Programa Nuclear. En sus orígenes la planta iba a ser construida con asistencia alemana, sin embargo, el proyecto fue abandonado tras la cancelación de los planes nucleares luego de la Revolución Islámica en 1979.

En 1995, mediante la firma de un Acuerdo de cooperación con Rusia¹³, el proyecto fue reactivado llegando a producir 700 megavatios de electricidad hacia 2011 y alcanzando un nivel operativo del 100% hacia 2013 –según datos de la AIEA-. La concreción de esta planta, la cual operaba con reactores de agua ligera¹⁴, no se logró sin interrupciones. Debido a la condena internacional de las actividades nucleares iraníes y la remisión del caso al Consejo de Seguridad de ONU a partir de 2006, la cooperación entre el país persa y el gobierno ruso se encontró bajo la lupa de aquellos países decididos a sancionar a Irán por sus actividades nucleares. Es por ello que la finalización de la obra, y su posterior inicio de actividades, fue pospuesta en reiteradas ocasiones.

La planta comenzó a funcionar en 2007, siendo Rusia el encargado de proveer el uranio enriquecido para poner en marcha los reactores. Sin embargo, la cuestión del aprovisionamiento externo del combustible, pronto se convertiría en un punto de tensión en la cooperación entre ambos países, ya que el denominado desarrollo endógeno de capacidad nuclear apostaba a que Irán controlase de manera independiente también la producción de combustible para los reactores.

Sin duda las instalaciones de Bushehr eran las más avanzadas entre las instalaciones nucleares con las que contaba Irán, y también las que poseían un mayor potencial para la producción de energía con fines civiles. No es casualidad que fuera la facilidad que despertó la mayor preocupación del país por posibles bombardeos israelíes¹⁵. Como observa Belén L. Fernández, "(...) varias baterías antiaéreas vigilaban el cielo iraní ante el riesgo de que sea destruida, ya que esta central atómica es el objetivo más visible de su Programa Nuclear"¹⁶ (Fernández, 2005).

La planta de energía de **Arak**, contaba con reactores de agua pesada. A diferencia de la planta en Bushehr, esta facilidad permitiría que el combustible empleado fuese reprocesado para la obtención de plutonio¹⁷. Este fue un punto controversial debido al riesgo de proliferación nuclear por un posible uso de ese plutonio en las armas.

¹³ En 1995 Teherán y Moscú llegaron a un acuerdo para finalizar la construcción del reactor (a cambio de 800 millones de dólares), que tenía como propósito la producción de electricidad. La central debería haber entrado en funcionamiento –según dicho acuerdo-en el año 2000.

¹⁴ Los reactores de agua ligera son de estructura relativamente simple y están diseñados para la producción de energía, no es posible hacer otros usos del mismo como por ejemplo el reprocesamiento para la obtención de plutonio (utilizable para el desarrollo de armas).

¹⁵ Si bien Netanyahu en 2006 afirmó que de ser reelegido no descartaba bombardear esa central, un informe elaborado con posterioridad cuestionó que la fuerza aérea israelí tuviese capacidad para destruirla, ya que no podía utilizar bases aéreas de otros países y el objetivo se encontraba demasiado lejos (Fernández, 2005).

¹⁶ Para reforzar esta defensa compraron a los rusos misiles antiaéreos capaces de destruir proyectiles dirigidos, misiles de crucero y bombas lanzadas desde aviones (Fernández, 2005).

¹⁷ El plutonio se puede obtener a partir de un reactor de agua pesada que usa uranio natural, o reprocesando el plutonio que se produce de forma natural en las barras de combustible de un reactor de energía nuclear.

Estas instalaciones no habían sido declaradas a la AIEA. Siendo el descubrimiento de las mismas junto con las instalaciones en Natanz, lo que iniciara la crisis internacional por las actividades nucleares clandestinas. Si bien la puesta en marcha del reactor estaba planeada para 2014, esta planta no comenzó a operar a raíz de este conflicto. Como analizaremos más adelante en este trabajo, tras el Acuerdo alcanzado en 2015, la planta no fue desmantelada, pero todo el combustible empleado en los reactores debería enviarse al exterior para garantizar que el mismo no fuese reprocesado.

Plantas para el enriquecimiento de uranio

La planta de **Natanz** fue diseñada para el enriquecimiento de uranio mediante el uso de centrifugadoras¹⁸. La misma comenzó a operar en 2007, en contradicción con las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que instaron a Irán a no enriquecer uranio hasta el logro de un acuerdo definitivo. La facilidad de tipo subterránea contaba con capacidad para albergar hasta 50.000 centrifugadoras. Sin embargo, como observaremos más adelante, Irán acordó llegar a un tope de 5000 centrifugadoras en los próximos 10 años. Si bien se trató de una limitación de potencial, la misma sería de carácter temporal. Mediante el uso de dichas centrifugadoras fue posible producir uranio con bajo nivel de enriquecimiento¹⁹.

Una segunda planta de enriquecimiento de uranio fue descubierta en 2009. La misma estaba ubicada en **Fordow**, localidad cercana a la ciudad sagrada de Qom, y también era de carácter subterráneo. Las actividades de enriquecimiento de esta planta también habían sido ocultadas a la AIEA, hasta que en 2011 el país persa informó al organismo la producción de uranio con un nivel de enriquecimiento medio de 20% en esta facilidad; el cual sería empleado en el reactor nuclear de investigación en Teherán.

Esto alarmó notablemente a la comunidad internacional debido a la posibilidad de que Irán aumentara los niveles de enriquecimiento del uranio para un uso militar del mismo. Tras el Acuerdo, esta planta fue inhabilitada y las centrifugas (alrededor de 1000) que ya se encontraban instaladas fueron autorizadas sólo para uso en investigación en materia medicinal, agrícola, industrial y científica. El *stock* de uranio enriquecido existente debió ser reprocesado a niveles menos riesgosos y la facilidad transformada en centro de investigaciones.

¹⁸ El uranio es incorporado a las centrifugadoras preferentemente en estado gaseoso, para el enriquecimiento y preparación del mismo, para la posterior alimentación de los reactores productores de energía.

¹⁹ El nivel de enriquecimiento del uranio se determina a partir de la concentración de isotopos de uranio U235, un nivel de concentración de 3 / 4 % es bajo. Un porcentaje de concentración alto, de 90%, es el necesario para su uso en armas nucleares.

Las actividades nucleares iraníes también han abrazado la construcción, en un pasado no muy lejano, de instalaciones para el enriquecimiento de uranio por láser y la obtención de plutonio. La técnica de enriquecimiento de uranio por láser es mucho más avanzada que la del centrifugado. Pese a las sospechas acerca de la utilización temprana de este método por Irán (desde mediados de los años setenta), Teherán no admitió hasta octubre de 2003 su utilización, tras anunciar el desmantelamiento de la planta piloto de Lashkar Ad'ad, en mayo de ese año.

Centros de investigación nuclear

Irán poseía dos centros de investigación nuclear declarados, ambos con reactores. El primero de ellos, ubicado en **Teherán**, albergó el primer reactor nuclear del país. Como ya se indicó, el mismo fue provisto por Estados Unidos en los orígenes del Programa Nuclear. El centro también contaba con instalaciones para la manipulación de residuos. Un segundo centro de investigación nuclear se encontraba en **Isfahán**. En 2006, los científicos de este centro lograron poner en marcha el proceso de conversión de uranio. De este modo, el país adquirió un nuevo dominio sobre otra etapa de la producción de energía nuclear, previa al enriquecimiento del uranio, que es su conversión de mineral (“*yellow cake*” o torta amarilla²⁰) a gas u otro estado para hacer posible su enriquecimiento mediante centrifugadoras.

Minas de uranio

En 2010, Irán declaró haber empleado por primera vez uranio extraído de su territorio en una de sus plantas de enriquecimiento. La mina ubicada en **Gachim**, cerca del puerto de Bandar Abbas en el Golfo, alertó a la AIEA ya que –según este organismo- existía evidencia de posibles intenciones de su uso en un Programa Nuclear de carácter militar. La mina no producía uranio suficiente como para alimentar una planta de energía, pero sí las cantidades de uranio necesarias para actividades militares (que es mucho menor).

Originalmente, en la década del setenta, la torta amarilla (*yellow cake*) fue importada de Sudáfrica. Sin embargo, como parte de su objetivo de desarrollo endógeno, Irán abrió otra mina de uranio luego de la de Gachim, en el centro del territorio iraní, en Saghand. También se puso en funcionamiento una fábrica de producción de torta amarilla en Ardakan.

²⁰ La torta amarilla, también conocida como óxido de uranio (ya que posee una alta concentración de este último) se obtiene a partir de la pulverización del mineral uranio.

B. Implicancias del Programa Nuclear para Irán: relación con la búsqueda de seguridad del Estado y sus objetivos de política exterior

El Programa Nuclear Iraní conformó uno de los ejes principales de la Política Exterior de este país durante el período en estudio.

Para comprender la actuación externa de un Estado, se debe tomar en consideración la influencia de su contexto interno –recursos de poder, objetivos e intereses- en su política exterior (Sodupe, 2003).

Es por ello que, en primera instancia, creemos necesario hacer una valoración de la tecnología nuclear en tanto recurso de poder; para luego analizar cómo este recurso, en tanto medio, tiene implicancias en otras esferas. Por un lado, creemos que el desarrollo nuclear se vincula con la búsqueda de seguridad del Estado y, por el otro, entendemos que también es posible relacionarlo con determinados objetivos de política exterior.

Javad Zarif, Ministro de Relaciones Exteriores de la República, enumeró los objetivos internos y externos del país de la siguiente forma:

“(...) dentro de los bordes del Estado el país busca: la preservación de la independencia, la integridad territorial, la seguridad nacional y el logro de un desarrollo nacional sustentable a largo plazo; por fuera de los bordes del Estado: la mejora del status regional y global, la promoción de los ideales nacionales (incluyendo el de democracia islámica), la expansión de las relaciones bilaterales y multilaterales (particularmente con los países vecinos musulmanes y aquellos quienes integran el Movimiento de Países No Alineados), la reducción de tensiones y el manejo de los desacuerdos con otros Estados, la promoción de la paz y la seguridad internacional y regional, etc (...)” (Zarif, 2014).

Antes de comenzar nuestro análisis, consideramos necesario aclarar que el sistema político iraní es una mezcla de teocracia, autoritarismo y democracia en el cual líderes electos y no electos por el pueblo comparten el poder político. El poder, especialmente en materia de seguridad nacional, recae en las manos de un *establishment* conservador.

La naturaleza multifacética del régimen iraní, y por momentos secreta, hace que sea especulativo identificar a los individuos que efectivamente toman las decisiones en materia nuclear. Sin embargo, es posible mencionar algunas figuras políticas que se han visto involucradas en estos últimos años en el marco del affaire nuclear.

Nos referimos –en un orden de mayor a menor relevancia- a: el Líder Supremo, el Presidente de la República, el Ministro de RREE, el Ministro de Defensa, el secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional, 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.

Para muchos las decisiones en esta materia no recayeron en ninguno de las figuras ni agencias mencionadas. Expertos en Irán suelen afirmar que un círculo de oficiales de alto nivel, que se mantuvo en las sombras, sería el responsable de las decisiones finales en esta materia. De allí que muchos concluyeran que un Programa Nuclear con fines militares era mantenido en secreto, sin conocimiento incluso de aquellos quienes conformaban el gobierno y conducían el país.

Luciano Zaccara menciona dos rasgos o constantes de la política exterior iraní, que creemos deben ser considerados para cualquier análisis acerca de los asuntos externos de Irán:

En primer lugar, es correcto afirmar que el modo en que se ha construido y se construye la política Exterior en Irán, ha resultado ser la expresión de las disputas entre los diferentes grupos políticos y de presión al interior del sistema. La diversidad de actores involucrados en la toma de decisiones respecto del Programa Nuclear ilustra con claridad la existencia de una *multiplicidad de centros de poder*. Dentro del sistema político iraní existen diversos organismos gubernamentales que tienen incumbencia en el diseño de la política exterior. Estas instituciones a su vez están atravesadas por un entramado de asociaciones y agrupaciones políticas (Zaccara, 2005).

Otro rasgo importante de la política exterior de este país es el *personalismo en los procesos de toma de decisiones*. Las diferentes facciones que se pueden identificar desde los inicios de la República Islámica no son homogéneas ni permanentes, pero permiten rastrear la presencia de “hombres fuertes” dentro del sistema político en todos los períodos. Si bien es necesario el logro de un consenso entre la elite para tomar decisiones, los “hombres fuertes” –entre ellos sin duda el Líder de la Revolución Islámica y otras figuras que se han visto involucradas en el affaire nuclear-, son una constante a tener en cuenta al momento de analizar la política exterior de Irán (Zaccara, 2005).

1. El desarrollo nuclear como recurso de poder y medio para el logro de objetivos de política exterior

La capacidad nuclear es un recurso de poder y, en tanto medio²¹, contribuye a la promoción de objetivos tanto de política interna como externa.

Como sostiene S. M. Hossein Adeli, retomando a Vasconcelos (2009), es generalmente aceptado que la producción de energía es una fuente de poder económico y político, que puede tanto servir para mejorar la cooperación o alternativamente causar fricción a nivel internacional (Adeli, 2010).

El uso de la capacidad energética como instrumento de política exterior, busca reducir o eliminar amenazas y riesgos, así como también influenciar y controlar la dirección de los eventos, con el objetivo de ampliar la seguridad del Estado y sus intereses (Adeli, 2010).

“El concepto de poder, tradicionalmente medido únicamente en términos militares ha cambiado sustancialmente. Nuevas formas de influencia –económica, tecnológica y cultural- han emergido” (Zarif, 2014). Estas nuevas formas de competencia entre los Estados no eran desconocidas para los líderes iraníes. Estos entendieron que ser un país con capacidad nuclear civil era clave para avanzar posiciones en el escenario regional y global.

Si bien oficialmente Irán alegó de forma explícita únicamente razones económicas internas para justificar su Programa Nuclear, en reiteradas ocasiones los políticos iraníes han hecho alusión al desarrollo energético nuclear como un medio para mejorar la posición del país en el sistema internacional. El ex presidente Mohammad Jatami (2003) explicó en un comunicado de prensa:

“It is an integral part of the fundamental duties of the Islamic Republic (...) to become more and more equipped with science and technology, including nuclear technology. We want to be strong, and being strong means to have technology and nuclear technology is the most advanced, (...)” (ICG, 2003:15).

El gobierno iraní se ha mostrado activo en la construcción de vínculos regionales e internacionales, con el objetivo de asegurarse un rol más justo y significativo en varias áreas de interés para el país (Adeli, 2010). En este sentido, el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo (asociados al desarrollo nuclear) cobran relevancia para Irán, en un sistema en donde las ventajas económicas en cualquiera de sus formas juegan un rol de importancia.

²¹ En lo que al concepto de poder refiere, en este trabajo lo entendemos como la capacidad de producir el efecto deseado (Waltz, 1959). Es decir, entendemos al poder como un medio.

De forma similar al poder militar, la posesión de poder económico también habilita a un Estado a influenciar la naturaleza y dirección de la política mundial. Los países confían en el uso de sus capacidades económicas como un medio para perseguir políticas dinámicas y activas en el plano internacional (Adeli, 2010).

Existe un punto de conexión entre la teoría neorrealista y el desarrollo nuclear en tanto objetivo de política interna y medio para la persecución de objetivos de política exterior: la forma que un país tiene de maximizar sus intereses nacionales –entre ellos el crecimiento económico y la sustentabilidad a largo plazo–, proveer seguridad y ganar una mayor influencia y control en las cuestiones externas es la de avanzar y mejorar su posición y rango en la estructura de Estados. Aunque controversial para parte de los actores en el sistema internacional, creemos que el camino del desarrollo tecnológico nuclear ha sido un medio que Irán ha encontrado para intentar conseguir dicho objetivo.

No resulta extraño que el país haya hecho del desarrollo energético una herramienta central para avanzar posiciones, ya que la cuestión energética es un instrumento de interacción central entre los países del sistema internacional. De hecho, desde la exploración de petróleo en 1908, el petróleo ha servido como uno de los mayores elementos de las relaciones internacionales de la República Islámica. Las grandes potencias también han considerado y tratado al petróleo, y más recientemente al gas, como los principales elementos en su visión y política hacia el país persa.

En el caso iraní, el desarrollo de energía nuclear en tanto recurso de poder es susceptible de ser valorado en distintos planos de análisis.

En un plano real, la producción de energía nuclear convertiría a Irán en una potencia energética indiscutida. Es decir, el país ya poseía importantes reservas tanto de petróleo como de gas; de dominar el ciclo de la producción de energía nuclear, este vería revigorizada su posición en la estructura de Estados, debido a un incremento en su capacidad de influencia en tanto actor de primer orden en términos energéticos.

Como destaca Vicente Garrido Rebolledo, retomando las palabras del ex secretario de Estado del Consejo Supremo de Seguridad Nacional y presidente de la República, Hassan Rohaní (2005),

“(...) 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 (...)” (Garrido Rebolledo, 2006:8).

A su vez, sus dotes de potencia energética se complementarían con otros como su posición geográfica y el tamaño de su población. La ubicación estratégica de Irán, situado entre dos regiones ricas en recursos como el Golfo Pérsico y el Mar Caspio, le han dado una ventaja geográfica única, la cual podría ser utilizada para promover el lugar y rol del país en la región y en el mundo. Milenariamente ha servido como una importante ruta de tránsito uniendo el Este con el Oeste.

En un plano potencial, el desarrollo de tecnología nuclear tendría un cierto valor disuasorio para el país, principalmente considerando la necesidad de equilibrar las presiones del contexto regional hostil en el que se desenvolvía. Si bien el país no manifestó oficialmente el deseo de fabricar armamento nuclear, una cierta capacidad de disuasión se desprendería de “la posibilidad de tener capacidad”, en el futuro, para fabricar armamento nuclear (Garrido Rebolledo, 2006). Poseer armamento nuclear podría ser útil como arma para mantener sus objetivos estratégicos, equilibrar la presión de sus vecinos y como una herramienta de alto valor disuasorio frente a Estados Unidos e Israel (Fernández, 2005).

En nuestro período de estudio solo es posible trabajar en base a hipótesis en lo que respecta a la posesión de armamento nuclear por parte del país. De corroborarse con posterioridad que Irán se encontraba desarrollando un programa militar de tales características, sería posible desplazar el análisis del plano potencial al real.

2. *Interés nacional: la seguridad del Estado en sentido amplio*

El desarrollo nuclear sirvió a los intereses nacionales de la República Islámica. En este análisis proponemos que tales intereses se vincularon a un concepto amplio de seguridad.

El neorrealismo entiende la seguridad como la supervivencia del Estado, siendo este el objetivo principal de toda política exterior²². Sin embargo, esta corriente teórica no brinda mayores especificaciones sobre el concepto. Es por ello que creemos útil retomar un artículo de David Baldwin para definir qué entendemos por seguridad en nuestro caso de estudio. El autor retoma a Arnold Wolfers (1952) quien propone que la seguridad es la ausencia de amenazas hacia los valores adquiridos (Baldwin, 1997). En virtud de esta definición es necesario especificar dichos valores. Se trata tanto de la preservación de la independencia política, la integridad territorial, así como también del bienestar económico de la República Islámica.

²² “La supervivencia es un pre-requisito para lograr cualquier meta que los Estados se hayan propuesto. El motivo de la supervivencia se toma como base de acción en un mundo en el que no está garantizada la seguridad de los Estados” (Waltz, 1988:137).

En este trabajo sostendremos que la ampliación en la capacidad de producción de energía nuclear iraní se encontró estrechamente vinculada a los objetivos de seguridad económica del país. La tesis oficial iraní a este respecto no ha experimentado cambios desde la década de los setenta: la energía nuclear es necesaria para hacer frente al consumo energético interno, mientras que el gas y el petróleo se encuentran sujetos a la exportación para sostener la entrada de divisas en el país.

Esta tesis fue avalada, además, por algunos análisis basados en el incremento de los precios del petróleo a lo largo de los últimos años y los pronósticos respecto a su mantenimiento en esos niveles; el previsible aumento de los costes de producción (necesidad de renovar las instalaciones y dificultades geológicas de encontrar yacimientos en el futuro); y el crecimiento acelerado del consumo global de energía. Estos argumentos reforzaron las preocupaciones frente al carácter no renovable de los recursos como el petróleo y el gas natural (Garrido Rebolledo, 2006).

El objetivo de lograr una capacidad endógena para producir energía nuclear se vinculó con un sentido de supervivencia a largo plazo. Es decir, a través de este Programa Irán intentó garantizar necesidades energéticas futuras tanto para su población como para su industria, en vistas del carácter no renovable de otras fuentes de energía.

El velar por la seguridad del Estado y sus habitantes, en un sentido amplio, es obligación de todos los Estados del sistema internacional. Como sostiene Waltz, en un sistema regido por la auto-ayuda, el logro del objetivo de supervivencia depende primordialmente de las acciones de cada Estado (Waltz, 1988).

Tal como afirma el pensamiento neorrealista, la seguridad sigue siendo un prerrequisito para el desarrollo del individuo y las sociedades en general, sin embargo, la seguridad se ha vuelto un fenómeno cada vez más complejo y ha adquirido otras dimensiones más allá de su concepción tradicional –particularmente con posterioridad a la Guerra Fría.

La idea de que Irán tenía derecho a acceder a la tecnología nuclear y de que era necesaria para el desarrollo del país, fue compartida por las élites iraníes por encima de consideraciones ideológicas; ya que la asociaron con la modernidad y el progreso, con la necesidad de incrementar la capacidad eléctrica y de reducir la dependencia del petróleo, y vieron los esfuerzos de ciertos países por evitarlo como una discriminación (Fernández, 2005).

Visualizar la relación entre desarrollo nuclear y seguridad económica no es una tarea difícil, en el sentido de que no es un razonamiento ajeno a los restantes países del sistema internacional. Es decir, el más convencional y principal objetivo del sector energético de cualquier país, es el de asegurar fuentes de energía sostenible suficiente para satisfacer las necesidades de la población, del crecimiento económico y del desarrollo del país en general (Adeli, 2010).

La energía es uno de los *commodities* más estratégicos y como sostiene Adeli, retomando el pensamiento de Westphal (2004), existe un fuerte nexo entre seguridad y política energética (Adeli, 2010). Se estima que durante los últimos cien años se han consumido dos tercios de las reservas de gas y petróleo, por lo cual su suministro futuro se verá limitado. La seguridad de suministro resulta esencial para el crecimiento económico sostenido, la urbanización y principalmente para los planes de aquellos países en desarrollo.

A pesar de lo dicho, el vínculo entre sector energético y seguridad económica no fue traducido a políticas en Irán hasta finales de la década de los noventa.

Un hito importante fue “El Cuarto Plan de Desarrollo (2004-2008)”. El mismo mencionaba explícitamente que un fondo de estabilización proveniente de los ingresos por petróleo sería establecido para ampliar los objetivos estratégicos de desarrollo económico del país. Este fue de hecho el primer paso efectivo hacia la utilización de los recursos energéticos para promover el desarrollo a largo plazo (Adeli, 2010).

Si bien en el período estudiado una fuerte articulación de políticas al respecto aún se encontraba pendiente, otros documentos relevantes como “20 YEAR ECONOMIC OUTLOOK” –una visión del desarrollo del país hacia 2014- volvió a mencionar y reforzar la asociación entre desarrollo energético y seguridad económica a largo plazo (Adeli, 2010).

La preservación de la independencia política y la integridad territorial son aspectos más tradicionales del concepto de seguridad, que entendemos no han sido los móviles principales del Programa Nuclear Iraní; si bien es posible pensar que, de comprobarse una aplicación militar del mismo, evidentemente este tendría relación con dichos intereses.

En este sentido, respecto de un posible uso militar de la energía, oficialmente Irán ha mostrado siempre una postura unificada. Desde el Líder Supremo hacia abajo, la posición pública al respecto ha sido la de no desarrollar armas nucleares, alegando prohibiciones tanto morales como religiosas.

Por otro lado, han enfatizado que la adquisición de una bomba los colocaría en una posición de peligro, y que un programa militar en vez de aumentar la seguridad del país, aumentaría su vulnerabilidad. Debido a que podría ofrecer un pretexto y un *target* a poderes hostiles como EEUU e Israel. Las autoridades iraníes han negado que busquen armas nucleares para mejorar su capacidad de disuasión o respuesta, puesto que su nivel de progreso tecnológico no podría igualar al de los Estados nucleares existentes (Martí Sempere, 2013).

Sin embargo, durante el gobierno de Ahmadinejad se han hecho escuchar algunas minorías que públicamente se mostraron a favor de una instrumentación militar de la energía nuclear; quienes entienden que es importante en tanto elemento de disuasión y por lo cual Irán debería desarrollar bombas nucleares, ya sea abandonando el TNP o violándolo.

La racionalidad de una aplicación militar de la tecnología nuclear

Algunos autores defendieron la racionalidad del desarrollo de un arsenal nuclear. Como menciona Fernando Ibáñez, distintos análisis han hecho hincapié en la posición de riesgo en la que se encontraba la República Islámica. No hay que olvidar que Irán se encuentra rodeado de vecinos más o menos próximos y dotados de armas nucleares: Israel, Pakistán, India, Rusia y China (Ibáñez, 2011).

Otra cuestión a considerar, es la creciente presencia militar estadounidense en la región, que ha dejado el territorio iraní rodeado por un anillo de bases americanas –que podrían servir de plataforma para desplegar una fuerza invasora suficiente como para derrotar al régimen en una hipotética confrontación.

Estados Unidos posee el derecho a establecer bases militares en Afganistán, Arabia Saudita, Azerbaiyán, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Kuwait, Omán, Pakistán, Qatar, Turquía y Uzbekistán, además de fuerzas aéreas y navales en el mar Índico, en el Golfo Pérsico y en el Mediterráneo.

“Precisamente el Gobierno de Teherán se sintió en la necesidad de poseer armamento nuclear porque sabía que era lo único que le puede resultar útil para disuadir a Estados Unidos” (Fernández, 2005).

Según Pedro López Godoy, trayendo a colación el análisis de especialistas del *Carnegie Endowment for International Peace* como Joseph Cirincione (2006), Teherán fue detrás de un “modelo japonés”, esto es, que no habría tomado aún la decisión de producir armas nucleares, sino que podría ser capaz de hacerlo si las circunstancias lo demandaran en el futuro (López Godoy, 2010).

En su artículo sobre el Realismo Estructural luego de la Guerra Fría, Waltz pone énfasis en la unipolaridad actual del sistema internacional y en la ausencia de un poder o poderes que logren contrabalancear el poderío norteamericano (Waltz, 2000).

“El no balance de poder deja a los estados más débiles intranquilos y les da razones para reforzar sus posiciones” (Waltz, 2000:29). Desde esta óptica, las características estructurales del sistema, en particular la distribución del poder en la misma, impulsaría a los Estados a perseguir activamente la mejora y el refuerzo de su posición, ante la incertidumbre de un mundo donde un solo Estado sería capaz de perseguir cualquier tipo de política sin miedo a sufrir consecuencia alguna por sus actos (Waltz, 2000)²³.

Es por ello que Waltz sostiene que es racional que Irán se proponga la obtención de armamento nuclear. Si bien un Irán nuclear estaría lejos de funcionar como balance del poder norteamericano, si tendría una implicancia significativa a nivel regional (Waltz, 2012).

Dada la posibilidad de conflicto, y la necesidad de tomar en cuenta los intereses propios, uno puede preguntarse cómo un Estado con la capacidad económica para hacerlo puede abstenerse de equiparse con armamento que en otras épocas han servido tan efectivamente para disuadir a otros. Un país que escoja no ser una potencia es una anomalía estructural. Las crisis y conflictos han hecho evidente a los Estados las desventajas de no poseer los instrumentos militares que poseen las grandes potencias (Waltz, 2000).

Retomando las ideas del pensamiento neorrealista, Saideh Loftian menciona que:

“(...) threat perception is a function of power inequality and imbalance. If country A is more powerful than its neighbouring country B, the latter must feel more threatened since nothing in the international system will prevent A from using force against B as a means of dealing with a bilateral conflict. In the Hobbesian world, all states must be suspicious of the intentions of their adversaries and allies alike, because today’s friends might become tomorrow’s enemies in a future war” (Loftian, 2011:10).

Sin embargo, los hechos sugieren que Irán se ha esforzado en fortalecer su capacidad defensiva, más que la ofensiva. Su principal objetivo no fue el ataque sino la protección contra invasiones externas. “*Dehshiri* y *Majidi*” son principios de la política exterior de la República que se traducen en “mantener la paz”.

²³ El autor sostiene que en algún momento en el futuro ese poder será balanceado, resta saber por quién o quiénes y cuándo.

Un dato relevante que abona tal afirmación es el hecho de que, en comparación con Arabia Saudita e Israel, el gasto militar de Irán ha sido bajo. En congruencia con una política de fortalecimiento de capacidades defensivas, es que el país se propuso mejorar su arsenal misilístico (Loftian, 2011).

Como hemos mencionado con anterioridad una de las cuestiones que más preocuparon a los líderes iraníes fue una intervención norteamericana en el territorio lindero al Golfo; y consideraron que las fuerzas iraníes debían estar preparadas para defender el país de amenazas tales como un ataque de misiles balísticos por parte de otro Estado, ataques terroristas, una invasión de las islas iraníes del Golfo, intrusiones norteamericanas en su mar territorial y bombardeos aéreos (Loftian, 2011).

3. La esfera de la política exterior: la búsqueda del liderazgo regional y el reposicionamiento global

Además de implicancias para la seguridad del país en un sentido amplio, la posesión de tecnología nuclear también tendría implicancias, en tanto recurso de poder, para la promoción de objetivos de política exterior tales como el reposicionamiento del país tanto a nivel regional como global. Intentaremos argumentar el porqué de tal afirmación.

Irán siempre ha buscado mejorar su posición en el sistema regional e internacional (Noori, 2012). Esto nunca había sido tan evidente como durante la presidencia de Ahmadinejad a partir de 2005²⁴. Sin duda la notoriedad de dicha búsqueda se debe a la centralidad que este gobierno le dio a la promoción internacional del país –en tanto objetivo prioritario de su política exterior.

Desde la perspectiva neorrealista, la promoción de la posición de un país en la estructura de Estados es el objetivo principal de la política exterior de los Estados. Sin embargo, para avanzar en este sentido se deben incrementar los recursos de poder con los que se cuentan.

La posición internacional involucra ideas sobre el rango y el lugar de una nación en términos políticos, militares, sociales y económicos, dentro del sistema internacional. El rango es medido de acuerdo a parámetros de poder (Noori, 2012).

Al hablar de la posición de un Estado, además de las condiciones objetivas existentes, uno puede también observar que algunos países dentro del sistema aluden a “situaciones deseadas” (objetivos). Es decir, se refieren al lugar que “merecen” en el sistema y en virtud de ello, las políticas que seguirán para materializar esa situación.

²⁴ Algunos cambios en su política que nos llevan a hacer esta afirmación son: el excesivo énfasis en la preservación y avance del programa nuclear, y su defensa ante la comunidad internacional; el fortalecimiento de las relaciones con los países asiáticos, musulmanes y latinoamericanos; la intensificación de la actitud hostil hacia Israel; y la participación en numerosas instancias internacionales en diversas áreas.

En ese sentido, se puede identificar la existencia de Estados que buscan mantener el *statu-quo* internacional y Estados que buscan cambiarlo.

La búsqueda revisionista de Irán por mejorar su posición en el sistema internacional, antes de la Revolución Islámica, era absolutamente consistente con la política exterior norteamericana²⁵, mientras que la búsqueda post-revolucionaria de *status* contradujo por completo los intereses de EEUU en Medio Oriente.

El gobierno posterior a la guerra con Irak –conocido como el período de reconstrucción (1989-1997)- entendió que la forma de reposicionarse a nivel regional era la consolidación de la República en tanto modelo de desarrollo económico para otros Estados. Es por ello que apuntaron a la normalización de las relaciones con los Estados árabes del Golfo, la Unión Europea y los Estados Unidos. En este período el crecimiento económico y el desarrollo eran los elementos más importantes en la búsqueda de liderazgo. A pesar de esta postura pacifista y conciliadora, los Estados Unidos no respondieron abiertamente a la normalización de relaciones, sino que prosiguieron con la política de contención que venían desarrollando desde la Revolución Islámica.

El gobierno reformista de Jatami (1997-2005) continuó con la línea del desarrollo económico, pero también enfatizó las características políticas del país. Su administración se enfocó en el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad política a nivel interno, para así poder incrementar su prestigio a nivel internacional. También continuaron los intentos de acercamiento a los países antes mencionados²⁶.

Sin embargo, los EEUU intensificaron la política de contención en Medio Oriente, principalmente como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001. Un hito importante para comprender el cambio de estrategia que puede observarse en el gobierno de Ahmadinejad, fue la inclusión de Irán en el conocido “eje de mal”, junto con Irak y Corea del Norte – siendo estos países acusados de promover internacionalmente el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

En 2006, el presidente Ahmadinejad (2006) introdujo el avance del Programa Nuclear como el más importante interés de la nación y como condición necesaria para la promoción de la posición del país:

“If the Iranian nation acquires the invaluable uranium enrichment technology, it will become a true superpower in the industrial and scientific spheres in a short period of time. (...) If the Iranian nation succeeds in reaching the summits of knowledge, it will have the capacity to become a role model for free nations and it will become a point of support for the world’s free nations” (Noori, 2012:139).

²⁵ Irán y Arabia Saudita eran los pilares sobre los que se apoyaba Washington en la década de los sesenta para proteger sus intereses en una región rica en petróleo como lo es Medio Oriente.

²⁶ Incluso asistió a las fuerzas norteamericanas en sus esfuerzos por derrocar el régimen talibán en Afganistán.

Por otro lado, el Líder Supremo Ali Khamenei(2005) afirmó:

“Americans know very well that the production of an atomic bomb in Iran is a myth and it is devoid of truth. They are, in fact, concerned about the formation of a powerful independent Islamic Iran, which is advanced and possessing modern technologies” (Noori, 2012:139).

En el plano regional, Irán buscó mejorar su posición relativa de poder. Diversos factores favorecieron el resurgimiento del papel de Irán en Medio Oriente, tras años en los que la guerra con su vecino iraquí contuvo sus deseos de protagonismo regional. En los años estudiados, el contexto geopolítico regional en el que se movió Irán puede describirse de la siguiente forma:

Irán vio desaparecer a dos de sus tradicionales enemigos y vecinos tras la caída del régimen de Sadam Husein en Irak y el enfrentamiento de la comunidad internacional con los talibanes en Afganistán²⁷. Asimismo, los vínculos y acuerdos de carácter militar entre EEUU y las Monarquías del Golfo hicieron que al país persa le preocupase el estacionamiento de tropas norteamericanas en regiones tan cercanas a su territorio. A su vez, las tensiones con Arabia Saudita y su rivalidad de larga data con el régimen sionista israelí, también son factores a tener en cuenta para analizar el tablero regional en los años estudiados. Si bien los regímenes aliados de la República Islámica no fueron muchos y tampoco gozaron de la misma estabilidad de este, no se debe dejar de lado el hecho de que Irán era un punto de referencia para las comunidades shiítas al interior de casi todos los Estados de la región.

Este contexto geopolítico parece confirmar que Teherán se consideró entonces liberado de las amenazas más próximas, y creyó que era el momento de convertirse en la potencia regional que siempre había soñado ser. Ese prestigio podía ser alcanzado, tal y como habían hecho algunos de sus vecinos próximos – India y Pakistán- mediante el desarrollo de energía nuclear (Ibáñez, 2011). Hay que tener en cuenta que Irán ha competido siempre por el liderazgo del mundo islámico; y tener capacidad para dominar totalmente el ciclo combustible nuclear colocaría a Teherán en una situación geoestratégica mucho más privilegiada de la que disfrutaba hasta el momento (Garrido Rebolledo, 2006).

La posesión de tecnología nuclear es un recurso que fortalecería la capacidad iraní de influir a nivel regional. También puede decirse que revigorizó la imagen del país en tanto modelo para los países musulmanes de la región.

²⁷ Paradójicamente, ambas consecuencias fueron producto de acciones lideradas por los Estados Unidos.

Del mismo modo, además de “inspiración del mundo musulmán”, la República islámica también se ha definido en reiteradas ocasiones como “un Estado que busca la justicia en el sistema internacional” (Noori, 2012). Esta búsqueda se sustentó en el argumento de que en virtud del Tratado de No Proliferación Nuclear, todos los países tienen iguales derechos al desarrollo de energía nuclear con fines pacíficos; y en que el reducido número de potencias nucleares existentes no deberían impedir que esto suceda (Martí Sempere, 2013).

Dicha cuestión ha sido tratada en reiteradas ocasiones en el seno del Movimiento de Países No Alineados, en donde Irán se ha mostrado muy activo. En este contexto, la República Islámica se propuso ser “el soporte de los oprimidos contra los opresores” (Noori, 2012).

Integrar el grupo de países que manejan tecnología nuclear implicó un acercamiento obligado a los países más avanzados del sistema internacional. A pesar de que los Estados del sistema se mostraron reacios a cooperar con esta situación, no existen dudas de que un Irán nuclear obligó al resto de los países a rediseñar su política hacia este, ya que desde entonces cuenta con un nuevo recurso de poder y ha planeado perfeccionarlo.

Como anunciaba el ex Presidente iraní, Ahmadinejad (2006), el día de la finalización con éxito de las primeras actividades de enriquecimiento de uranio: “Irán ya forma parte de los países nuclearizados del mundo, sinónimo de los países industrial y tecnológicamente más avanzados en materia de energía nuclear” (Garrido Rebolledo, 2006:1).

C. Implicancias del desarrollo nuclear iraní para la región y las potencias del sistema internacional

Según lo dicho hasta el momento, podemos concluir que el Programa Nuclear Iraní tenía implicancias para el país tanto económicas (reducir la dependencia de fuentes no renovables de energía, garantizar sustentabilidad económica a largo plazo) como estratégicas (recurso de poder y medio para la consecución de objetivos de política exterior). Resta analizar las implicancias de este Programa para la región de Medio Oriente y para los intereses de las principales potencias del sistema internacional.

Intentaremos llevar a cabo un análisis no desde las especulaciones y argumentos en contra del desarrollo de Programa Nuclear, sino sobre las implicancias objetivas del mismo para los distintos actores regionales y extra-regionales en términos estratégicos. Los argumentos relativos a que dicho Programa era una amenaza para la seguridad internacional, serán abordados en el siguiente capítulo al analizarse las acciones tomadas por las principales potencias del sistema.

La evidencia empírica nos permite afirmar que la República Islámica poseía instalaciones y tecnología para el enriquecimiento de uranio. Si bien el nivel de uranio enriquecido hasta ese momento no alcanzó el porcentaje necesario para su uso en armas nucleares, era un hecho que de haber sido la intención del Estado la consecución de un programa militar, contaba con recursos al menos para iniciar el camino de la fabricación de armas.

El Programa Nuclear no solo afectó la región y los intereses de la potencias del sistema por el hecho de que buscaba convertir a Irán en un actor de mayor peso económico y político; sino también porque la posibilidad de que este decidiera incluir objetivos militares en el mismo, ponía en riesgo el *statu-quo* regional de manera significativa²⁸.

1. Estabilidad y equilibrio regional de fuerzas: Estados enemigos del Régimen iraní

A la pregunta de cómo influyó en su entorno el que Irán pudiera llegar a lograr un desarrollo endógeno de energía nuclear y eventualmente posea armamento nuclear, creemos que hay que responderla mediante un análisis de equilibrio de fuerzas que incluya a determinados actores de relevancia a nivel regional. Intentaremos concluir si este hecho aportó estabilidad o inestabilidad a la región.

La posesión de tecnología nuclear es una fuente de poder para quien la posea. Este hecho reposicionó a Irán en el tablero de jugadores de Medio Oriente. Principalmente tuvo repercusiones para aquellos países cuyos intereses rivalizaban con los iraníes. Nos referimos por un lado, al único actor en la región que –si bien no declarada- poseía capacidad nuclear: Israel; y por el otro, a Arabia Saudita, quien también rivalizaba con Irán por cuestiones religiosas y políticas.

Analizaremos cómo afectó a estos dos actores el desarrollo del programa nuclear en términos de poder, para luego intentar concluir cómo se vio afectado el equilibrio de fuerzas y el *statu-quo* en la región; ya que ello fue el causante de una escalada de tensiones en la misma.

²⁸ En términos de la distribución relativa de recursos de poder (duro).

Dentro de la región de Medio Oriente y tras la invasión de Irak en 2003, Irán se convirtió en el único país anti-*statu quo* con la capacidad real y potencial de desafiar la superioridad militar israelí. No resulta extraño entonces que los líderes israelíes se hayan opuesto tan fervientemente desde la década de los noventa al Programa Nuclear Iraní. El Estado israelí está ubicado a menos de 1000 kilómetros al oeste de Irán, con lo cual se encuentra dentro del rango de alcance de los misiles *Shahab-3* que posee este último.

Además la capacidad retaliatoria del régimen iraní ante un ataque no acaba allí, ya que es conocida su capacidad de movilizar a otros actores en la región tales como el Líbano. Es por ello que conservar su capacidad disuasoria en términos nucleares resultaba vital para Israel. Lo que en términos relativos ubicó a Israel por encima de Irán –su superioridad militar garantizada por los EEUU- corría riesgo de verse eclipsada por el desarrollo de tecnología nuclear por parte de la República Islámica y su posterior evolución hacia su implementación militar. Esta situación comprometió la posición de Israel dentro de la región ya que, por otro lado, su reclamo contra Irán en lo relativo a la cuestión nuclear tuvo una legitimidad débil, debido a que el primero no había suscripto el TNP –mientras que Irán si lo había hecho.

El manejo de tecnología nuclear por parte de Irán puso en jaque la capacidad disuasoria israelí, contra un Estado con el cual se encontraba enemistado religiosa y políticamente. Para Israel un programa de armamento nuclear iraní representaba una amenaza real a su existencia, porque dejaría de ser el único país con ese tipo de armamento en la zona. Si Irán se dotaba de la bomba nuclear no habría compensación geopolítica posible (Fernández, 2005).

En cuanto al régimen saudí, este siempre se sintió amenazado tras la Revolución Islámica por los objetivos estratégicos a largo plazo de Irán. Principalmente por su apoyo a movimientos islámicos shiítas en la región. Un Irán poderoso podía conllevar un relanzamiento del expansionismo shiíta (Priego Moreno, 2015).

Así como la relación entre Irán e Israel, la relación Irán-Arabia Saudita también es un componente principal al momento de analizar la estabilidad en la región de Medio Oriente. El Programa Nuclear incrementó notablemente la tensión por la distribución de poder en el subsistema del Golfo Pérsico. En el caso de Arabia Saudita, un país sin capacidad nuclear, la posesión de esta tecnología por parte de Irán tuvo implicancias aún más significativas, ya que se trataba de una desventaja difícil de salvar. Si bien el país persa sostuvo que se trataba de un Programa con fines pacíficos, la relevancia geoestratégica que adquirió en la región, en términos relativos, ubicó a la Monarquía saudí en una posición inferior –aun siendo un país de relevancia en términos energéticos.

Como observa Loftian, sin dudas el desarrollo nuclear posicionó a Irán un paso más cerca de ser la potencia regional indiscutida (Loftian, 2011).

En cuanto a un posible efecto dominó del Programa, fue un lugar común la afirmación de que si los iraníes lograban dotarse de capacidad nuclear militar, se multiplicarían los candidatos deseosos de pertenecer al citado club, como por ejemplo: Irak, A. Saudita, Egipto, Siria, Turquía o Argelia (Arredondo, 2006). Sin embargo, como afirma Ibáñez, la historia no confirma este extremo, por ejemplo, en el caso de Corea del Norte, su potencial bélico nuclear no ha favorecido que sus vecinos del sur o Japón desarrollaran un arsenal nuclear. Parecía más probable que, al igual que ocurrió con Corea del Sur y Japón, EEUU decidiese extender su paraguas defensivo también sobre sus aliados de la región del Golfo Pérsico (Ibáñez, 2011).

Waltz sostuvo que si la posesión de armamento nuclear israelí en 1945 no disparó una carrera armamentista en Medio Oriente, el caso iraní no tendría por qué hacerlo. Si Irán desarrolla armamento nuclear, se disuadirán mutuamente con Israel, como siempre lo han hecho los países nuclearizados. De hecho, nunca ha habido una guerra de gran escala entre dos países nuclearmente armados (Waltz, 2012).

En este sentido, el desarrollo nuclear iraní abrió la posibilidad de lograr un mayor equilibrio de fuerzas, pero sin duda puso en duda la estabilidad de la región. Si bien la preocupación por una carrera armamentista pareció disiparse hacia 2015 tras el Acuerdo firmado, es posible afirmar que el Programa Nuclear Iraní trajo consigo un incremento considerable de las tensiones ya existentes a nivel regional²⁹, principalmente entre Irán y los países que se oponían a su hegemonía.

El caso iraní vino a sumar un elemento de tensión más a una región ya inestable. En palabras de Emma Hooper:

“Apart from the nuclear issue, the oil and gas trade, mixed with the potentially explosive ingredient of Sunni-Shi’a competing influences, make a combustible brew, particularly for those in the region” (Hooper, 2010:2).

2. El interés de las potencias occidentales del sistema internacional: EEUU y UE

Desde la Revolución Islámica, Irán se ha convertido no solo en un impedimento sino en un problema político para los hacedores de política norteamericanos. Barack Obama (2011) hizo afirmaciones en este sentido tales como:

“Iran with nuclear weapons would pose a threat not only to the region but also to the United States” (Loftian, 2011:14)

²⁹ La combinación de misiles balísticos y armamento nuclear potenciaron aún más la inestabilidad de la región, ya que ello llevó a Israel a sentirse amenazado y a concluir que tal amenaza podría exigir una respuesta militar (Fernández, 2005).

Por un lado, los Estados Unidos se vieron involucrados indirectamente en la escalada de tensiones en Medio Oriente, debido al vínculo de este país con determinados Estados de la región como Israel y Arabia Saudita. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, si Irán se dotaba de la bomba nuclear, se crearía un desequilibrio en la región y Washington vería amenazada su influencia en la zona (Fernández, 2005).

Por otro lado, además de sus compromisos con países aliados en la región, en su rol de potencia mundial, el país se vio implicado (así como el resto de potencias del sistema), en el apaciguamiento de las tensiones en vistas de garantizar la seguridad en el sistema internacional.

La estrategia de Estados Unidos en Medio Oriente desde la Guerra Fría se ha concentrado en el establecimiento y mantenimiento de un sistema de seguridad para contener y contrarrestar la emergencia de amenazas desde la región. Debido a la fortaleza demográfica y económica de los países en esa zona, cualquiera de ellos que emerja como un poder dominante, y que a su vez tenga a su disposición tecnología nuclear, puede eventualmente dirigir su fuerza contra los Estados Unidos (Jeffrey y Eisenstadt, 2016).

Debido a la creciente independencia energética norteamericana, el interés económico hacia la región de Medio Oriente ha ido decreciendo (Laipson, 2016). Los Estados Unidos tienen tres preocupaciones principales en la región: prevenir la emergencia de un hegemón, prevenir la proliferación nuclear y mantener el acceso global al petróleo, ya que si bien las nuevas tecnologías han disminuido la dependencia norteamericana en este sentido, Japón y Europa occidental aún dependen de tal fuente energética (Mandelbaum, 2016).

El interés ligado a la seguridad y a la prevención de posibles amenazas que provengan de dicha área geográfica es un interés vital para Estados Unidos. Cualquier situación que desestabilice la región puede tener consecuencias a escala global tanto en términos económicos como en términos de seguridad –ya que las organizaciones terroristas suelen nutrirse de estos escenarios. Cuanto más débiles se vuelven los Estados en Medio Oriente, más fácil es para los grupos terroristas y los Estados que los auspician planear, reclutar y operar en contra de los Estados Unidos y sus aliados. No hay que olvidar que por otro lado, Estados Unidos aún considera a Irán como un país que promueve organizaciones terroristas, con lo cual un empoderamiento del país persa fue visto con preocupación por el gobierno norteamericano.

Si Irán, una vez cumplidas sus metas de desarrollo nuclear, se reposicionaba en la región, los Estados Unidos deberían rediseñar su estrategia en Medio Oriente. Ya sea reforzando las capacidades de sus aliados regionales, o por el contrario, negociando con un país que tras el control del ciclo nuclear se encontraría en una posición más cercana a las potencias nucleares.

En lo que respecta a los países de la Unión Europea, las relaciones con la República Islámica tuvieron una característica trilateral, es decir, la política de la Casa Blanca fue un factor determinante en el acercamiento o alejamiento de los dos primeros (Botta, 2009).

Sin embargo, la Unión Europea en tanto actor establece principios a seguir pero deja espacios grises a la hora de aplicarlos, ya que esto queda en manos de los Estados miembros que tienen distintas capacidades e intereses. Así, mientras desde Bruselas se implementaron sanciones económicas, los Estados miembros desarrollaron fructíferas relaciones comerciales y las empresas europeas continuaron realizando negocios en Irán. Cinco de los diez países que más vendían a Irán son parte de la Unión Europea, entre ellos se encontraban Alemania, Francia y Gran Bretaña. En algunos casos el comercio se realizaba por triangulación, siendo Emiratos Árabes Unidos el país al que muchos países europeos exportaban formalmente productos y de ahí a Irán para obviar las sanciones del Consejo de Seguridad (Botta, 2009).

En virtud de lo dicho, entendemos que las relaciones comerciales son un punto a tener en cuenta al momento de evaluar las alteraciones en el vínculo entre estos países a raíz de un posible mejoramiento de la capacidad negociadora de Irán derivada de su fortalecimiento energético. Además, la dependencia europea respecto a la importación de energía, hizo que la seguridad de acceso a la misma sea un punto fundamental a la hora de evaluar las implicancias de un Irán más poderoso. Si bien posibles bloqueos de rutas energéticas a raíz del affaire nuclear preocuparon a la Unión Europea, los países de la misma también tuvieron en cuenta que la apuesta por el desarrollo nuclear en Irán podría traer beneficios para sus empresas. Debido a que Irán es un país que necesita de recursos y tecnología para mejorar la explotación de sus recursos.

Finalmente, Europa también compartía con Estados Unidos la preocupación por la seguridad a nivel global y las consecuencias de una desestabilización de la región mencionadas con anterioridad, en particular en lo que concierne a amenazas terroristas y organizaciones que podrían contar con el amparo de un Estado persa con capacidad nuclear.

3. *China y Rusia*

Para Rusia, su política hacia Irán en este período fue una pieza en un rompecabezas más grande que involucraba a múltiples actores. Su política se definió por una lista de factores tales como las relaciones con los Estados Unidos, la seguridad nacional, la situación en la región del Cáucaso y el Asia Central, la cuestión nuclear, intereses económicos, y la cuestión de Siria. La actitud de Moscú hacia Teherán ha cambiado de acuerdo a alteraciones en dichas cuestiones (Geranmayeh y Liik, 2016)³⁰.

Para Moscú, el Programa Nuclear Iraní tuvo implicancias en dos direcciones. Por un lado, Moscú consideró los beneficios económicos de cooperar con Irán en la expansión de su Programa Nuclear, y apostó a firmar contratos lucrativos para construir centrales nucleares en este país. Por otro lado, le preocupaba un Irán con capacidades nucleares que goce de mayor influencia en la región de Asia Central y el Cáucaso (Loftian, 2011)³¹.

En cuanto a los beneficios económicos y en lo que respecta a la cooperación nuclear entre estos países, Rusia firmó en 2005 un acuerdo con el régimen iraní, según el cual se les garantizó el abastecimiento de combustible para la central de Bushehr durante un período de diez años y se estableció el compromiso –para tranquilizar a la comunidad internacional- de retirar el combustible una vez utilizado. Esto garantizaría el uso exclusivamente civil del mismo y evitaría su posible reprocesamiento como material para uso militar. La firma de este acuerdo trajo repercusiones en Washington.

Si bien para Rusia se trató de un negocio multimillonario, Estados Unidos se opuso vehementemente a la colaboración ruso-iraní y a la transferencia de tecnología nuclear que podría derivar en un programa de armas. A pesar de ello, Rusia insistió en su intención de seguir con esta cooperación (Fernández, 2005).

Por otro lado, los líderes iraníes buscaban mejorar su arsenal de armas militares convencionales y el gobierno ruso buscaba un mercado para su industria armamentista (Rubin, 2016). Rusia tenía un claro interés en el país persa en lo que respecta al comercio de armas y aeronaves. Esto ha sido un punto de encuentro entre ambos países, si bien las ventas de armas no han estado exentas de perjuicios a raíz de la crisis generada por el Programa Nuclear de Irán. En cuanto a los intercambios en otras áreas, ambos países no han sido capaces de establecer un flujo de comercio estable y visible, ya que el *commodity* principal exportado por Irán –el petróleo- no resultaba atractivo para Rusia.

³⁰ Quizás la mayor influencia en la política rusa hacia Irán sea el estado de sus relaciones con el Oeste. Los observadores iraníes admiten que el Kremlin utiliza sus vínculos políticos y de defensa con Teherán para obtener influencia en Washington (Geranmayeh y Liik, 2016).

³¹ Posiblemente sea esta preocupación la que ha llevado a los rusos a votar en favor de las resoluciones del Consejo de Seguridad que sancionaron a Irán desde 2006.

Rusia no veía a un Irán nuclear como una amenaza directa a su seguridad, aunque su territorio se encuentre dentro del rango de alcance de los misiles iraníes. A pesar de ello, un Irán nuclear le costaría a Rusia libertad de maniobra en disputas regionales, tales como el no resuelto conflicto de jurisdicción en el Mar Caspio.

En ese sentido, las preocupaciones rusas por el Programa Nuclear se vincularon más al incremento de tensiones, la desestabilización que podía producirse por la alteración del balance de poder regional y un posible efecto derrame del conflicto hacia su territorio (Geranmayeh y Liik, 2016).

Igualmente, puede observarse que Rusia compartía ciertos intereses con el régimen iraní. Respecto a la influencia norteamericana en la región y la búsqueda por contrarrestarla, Rouhani (2016) argumentó que la presencia militar norteamericana en Irak, Afganistán, el Cáucaso, y el sur del Golfo Pérsico, así como sus esfuerzos por manejar a Irán en tanto poder emergente habían creado un entendimiento mutuo entre los dos países. Sugirió que tanto la presencia militar de Washington como sus iniciativas diplomáticas eran provocativas tanto para Rusia como para Irán. En particular, señaló que la defensa de los derechos humanos ha sido una herramienta que Estados Unidos ha explotado cínicamente contra estos países y, por otro lado, sugirió que el poder creciente de Rusia e Irán basado en el incremento de los precios del petróleo incrementaba las oportunidades de alianza entre ambos (Rubin, 2016).³²

El caso de la crisis siria es un ejemplo del interés compartido de ambos países por mantener a EEUU al margen de la región. Irán y Rusia tenían el objetivo común de preservar el régimen de Assad como una forma de garantizar sus respectivos intereses³³. Para muchos la cooperación ruso iraní en Siria era puro oportunismo, basado en intereses a corto plazo. Si bien esto es cierto, esta alianza reflejó también algunas convergencias en la visión general de las relaciones internacionales de ambos países. Ambos compartían la aspiración de crear y mantener un mundo multipolar que los incluya a ambos como tomadores de decisiones de relevancia. Más aún, ambos se opusieron al unilateralismo norteamericano y a las políticas de cambio de régimen (Geranmayeh y Liik, 2016).

³² Luego de la re-elección de Putin en 2012, las relaciones con Irán mejoraron. Para muchos, las sanciones contra Rusia derivadas del conflicto con Ucrania crearon una nueva afinidad entre Moscú e Irán –considerados víctimas de las sanciones occidentales (Geranmayeh y Liik, 2016).

³³ Para Irán, el régimen sirio tiene un valor instrumental como conducto para el abastecimiento de Hezbollah en el Líbano – único aliado iraní contra Israel-. Para Rusia, Siria también tiene un valor instrumental ya que es su único puesto de avanzada en el Medio Oriente. Si Siria colapsara traería repercusiones y una posible expansión del extremismo hacia su territorio (Geranmayeh y Liik, 2016).

Finalmente, podemos mencionar que un Irán más poderoso podría también servir como aliado para combatir los movimientos sunnitas que aquejan el sur del territorio ruso. Rusia enfrentó una amenaza interna por el islamismo radicalizado en Chechenia, Daguestán y Tártaro, y podría enfrentar un desafío externo como consecuencia de la aceleración del radicalismo sunita en las ex repúblicas soviéticas del Asia Central (Rubin, 2016).

Al igual que Rusia, China también midió en términos económicos su vínculo con Irán. Un punto central en su relación fue el abastecimiento energético, y en consecuencia le preocupaba que la inestabilidad en la zona a raíz de este conflicto comprometiera el suministro. Irán era el tercero en la lista de países desde los cuales China importaba petróleo y que además poseía reservas energéticas abundantes para atender a las demandas de largo plazo de su economía. Ofreciendo también oportunidades para invertir en la explotación de dichos recursos (ICG, 2010).

Los intereses económicos de China abarcaban también, aunque en menor dimensión, el comercio exterior. El trece por ciento de las importaciones iraníes provenían de China, incluyendo maquinaria y acero; y por otro lado, las compañías chinas habían invertido en el sector automovilístico iraní. Es observable que los vínculos económicos entre ambos países tenían un futuro fructífero (ICG, 2010).

Las prioridades chinas en Irán, sin embargo, también comprendieron un aspecto estratégico. La relación bilateral, al igual que en el caso ruso, ayudaba a contener la política norteamericana en Medio Oriente –sin que ello implique que China valorase el vínculo con Irán por sobre su relación con Estados Unidos. Se trataba de balancear y obtener beneficios de ambas (ICG, 2010).

China encontró útil un posible incremento de la influencia iraní para avanzar en su agenda política, económica y estratégica en la región. Los dos países compartían afinidades históricas y políticas, marcadas por la sospecha hacia las potencias occidentales y su interferencia en asuntos de política interna, así como también por el haber experimentado sanciones de la comunidad internacional. Irán era una opción natural como aliado político en la región, ya que otros países como Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Egipto, Israel, Qatar, eran aliados del gobierno norteamericano. A los ojos de China, el poder regional iraní se expandiría en el futuro, lo cual implicaba que buenas relaciones podían servir a sus intereses en los años por venir (ICG, 2010).

Respecto al Programa Nuclear, existía un debate dentro de la política exterior china respecto a la peligrosidad del mismo y las implicancias para el país. Por un lado, algunos sostenían que el comportamiento iraní podía poner en peligro la estabilidad de Medio Oriente, y en consecuencia los intereses chinos en la misma. Les preocupaba la posibilidad de una escalada de tensiones, en particular, si los Estados Unidos iniciaban algún tipo de acción militar. Por otro lado, otros sostenían que era poco probable que el país norteamericano se encamine en tal dirección. Esta posición fue defendida sobre todo por las compañías de gas y petróleo estatales y sus representantes en el gobierno chino, para quienes la seguridad del abastecimiento energético³⁴ desde Irán era más importante que la búsqueda de contener las actividades nucleares de dicho país³⁵.

La paz en Medio Oriente era necesaria para perseguir los objetivos de desarrollo económicos chinos. Y en este sentido las posibles acciones que pudiesen tomar los restantes actores preocupaban al gobierno de Beijing. En particular, aquellos actores de relevancia estratégica para el país, como era el caso de Arabia Saudita – primero en la lista china de proveedores de crudo-. Arabia Saudita comunicó al gobierno chino la preocupación por quedar en el medio de dos países con capacidad nuclear (Israel e Irán). Si Arabia Saudita se viera en vuelta en una escalada de tensiones o en una carrera armamentista, el libre flujo de petróleo podía verse comprometido.

Al considerarse amenazada la seguridad internacional, el país se vio empujado por las demás potencias del sistema a tomar un rol más activo – particularmente en el marco de las negociaciones para el logro de un Acuerdo de limitación-. Pensar en un nuevo país con capacidad nuclear era un asunto delicado. Beijing tampoco deseaba que su *status* nuclear fuese diluido y creía que nuevos Estados con capacidad de fabricar armamento nuclear eran capaces de alterar el delicado balance de poder. Además, creía que pequeños poderes pueden no ser tan responsables, técnica y políticamente, en el manejo de este tipo de tecnología (ICG, 2010).

³⁴ El crecimiento económico continuo es fundamental para la legitimidad del gobierno chino, lo que hace de la seguridad energética una prioridad. Los intereses corporativos, en particular las empresas nacionales de energía, desempeñan un papel destacado en la política hacia Irán. Además, Irán es uno de los pocos Estados del Golfo Pérsico que permitía a las compañías extranjeras involucrarse directamente en los sectores de exploración y producción, lo que lo hacía especialmente atractivo para los inversionistas chinos (ICG, 2010).

³⁵ A pesar de que el comercio nuclear de China con Irán terminó formalmente en 1997, los Estados Unidos han impuesto sanciones unilaterales a varias compañías chinas desde 2001 bajo el cargo de exportar tecnologías de doble uso a Irán (ICG, 2010).

En este sentido, si bien China se opuso a un Irán con armamento nuclear, esto no implicó que se opusiese al desarrollo de esta tecnología con fines civiles. Fue considerado un asunto que recaía dentro de la esfera de política interna del país en la cual no tenía por qué entrometerse, y además era un derecho legítimo del país el desarrollar este tipo de energía con fines pacíficos.

D. Conclusiones parciales

En primer lugar, podemos afirmar que la República Islámica de Irán ha dado centralidad al Programa Nuclear desde sus orígenes a finales de la década del cincuenta. Si bien el mismo ha sufrido avances y retrocesos (e incluso fue suspendido aproximadamente por una década), el régimen iraní ha invertido considerablemente en el proyecto -tanto en capital humano como económico.

La canalización de recursos hacia el desarrollo de la tecnología nuclear es evidente si observamos la dimensión de la planificación e infraestructura alcanzada por el país. Los líderes iraníes han entendido que la energía nuclear es un recurso valioso tanto por sus implicancias políticas como económicas. El Programa consistió en una planificación a largo plazo y dependió significativamente de la cooperación internacional.

Sin embargo, varios factores han hecho que el logro del objetivo del Programa nuclear –controlar el ciclo completo de la producción de energía nuclear- fuese cada vez más difícil de alcanzar. Entre ellos podemos mencionar: el estricto control de la comunidad internacional sobre la compra de material y equipos para desarrollar este tipo de tecnología, las dificultades técnicas, el elevado costo del Programa; así como también los sabotajes y el asesinato de científicos vinculados al proyecto, y finalmente las sanciones internacionales que analizaremos en detalle en el siguiente capítulo.

A pesar de estos obstáculos, dadas las inversiones políticas y de capital hechas por Irán en su programa nuclear, no parece fácil detener su programa de enriquecimiento. Aunque un análisis costo-beneficio mostrase que ésta no era la mejor forma de obtener energía barata, el enriquecimiento constituyó una cuestión de orgullo nacional para sus líderes y su población,. Pero, como miembro del TNP, Irán tiene derecho a enriquecer uranio hasta el límite deseado mientras lo use con fines pacíficos, por lo que una suspensión permanente carece de base legal si Irán permite su verificación por el organismo internacional competente (Martí Sempere, 2013).

En segundo lugar, la tecnología nuclear fue valorada por Irán en tanto recurso de poder. Ser un país nuclearizado mejoraría su posición en la estructura de Estados, aumentando su capacidad de influir en asuntos a nivel regional y global. El país entendió que este reposicionamiento le permitía conseguir una mayor eficiencia a la hora de perseguir sus objetivos de seguridad y de política externa. La producción de energía nuclear aportaría seguridad económica a largo plazo, considerando sus necesidades de país en desarrollo y el carácter no renovable de los recursos energéticos como el gas y el petróleo. En cuanto a objetivos de política externa, Irán buscó consolidarse como hegemon regional y referente a nivel global del mundo musulmán y del mundo en desarrollo. La posesión de tecnología nuclear favorecería la posición de liderazgo del país, y en consecuencia su capacidad de influenciar la dirección de los distintos asuntos internacionales que afectan a sus intereses.

En palabras de Waltz,

“The growth of a country’s economic capability to the great power level places it at the centre of regional and global affairs. It widens the range of a state’s interests and increases their importance” (Waltz, 2000:33).

Los líderes iraníes estaban decididos a afirmarse en la región, sobre todo porque consideraron que su país se había convertido en un actor importante. El Programa Nuclear fue un símbolo del nuevo poder iraní y un medio por el cual este podía mejorar su capacidad de liderazgo regional, e incluso transformarse en hegemon (Ben-Meir, 2009).

Podemos concluir que el Programa Nuclear Iraní tiene implicancias para el país tanto económicas (reducir la dependencia de fuentes no renovables de energía, garantizar sustentabilidad económica a largo plazo) como estratégicas (recurso de poder y medio para la consecución de objetivos de política exterior).

En tercer lugar, en relación a la preocupación de la comunidad internacional porque los conocimientos y capacidades adquiridas pudiesen ayudar a convertir a Irán en una potencia con armas nucleares, podemos decir que durante nuestro período de estudio no existió evidencia empírica que lo comprobase.

Oficialmente Irán no ha declarado que este sea su objetivo, de hecho, ha alegado cuestiones religiosas y económicas por las cuales el desarrollo de armamento sería contrario al interés de la República. Aun así, se han hecho escuchar algunas voces más conservadoras al interior del régimen que creían que la única forma de garantizar la seguridad del Estado frente a países como Estados Unidos e Israel, era adquiriendo las mismas capacidades nucleares de estos. “Estas incongruencias podrían tener explicación en un contexto de divisiones en la estructura de poder iraní” (Martí Sempere, 2013:21).

Es posible, como afirma Waltz, que una doctrina de destrucción asegurada mutua entre Israel e Irán podía traer una mayor estabilidad a Oriente Medio (Waltz, 2012); y el hecho de Irán tuviera capacidad futura para fabricar armamento nuclear bien podía servir como elemento de disuasión en dichos términos. Sin embargo, esta situación conllevó una escalada de tensiones en la región, en la cual se vieron involucrados tanto actores regionales como extra-regionales.

En cuarto lugar, analizando las implicancias regionales del proyecto nuclear, podemos decir que el mismo preocupó principalmente a los dos Estados considerados hostiles al régimen iraní: Israel y Arabia Saudita. En el caso de Israel, ante la posibilidad del desarrollo de armas por parte de Irán, el país consideró comprometida su capacidad disuasoria y se alarmó ante la situación de tener que lidiar con un Irán de mayor peso en la región. Arabia Saudita, también se mostró afectado ante un posible reposicionamiento del Estado persa, contrario a sus intereses principalmente de tipo religioso. Ambos países se opusieron a una mayor influencia de la República Islámica, el cual se encontraba más cerca de transformarse en el hegemón regional. Las idas y vueltas en torno al proyecto nuclear sumaron nuevas tensiones a la región, no solo por las amenazas de ataques preventivos israelíes sino también por el posible inicio de una carrera armamentista.

En quinto lugar, determinados intereses de las potencias occidentales del sistema internacional se vieron comprometidos. En este sentido a EEUU y a los países de la UE les preocupó que la desestabilización de la región trajera consigo una amenaza a la seguridad internacional. Es sabido que las organizaciones terroristas aprovechan los escenarios de conflicto para potenciar sus ataques. Además este conflicto podía traer aparejado problemas en el suministro energético del cual dependen principalmente los países europeos. A nivel global, Irán no comulgaba con los intereses e ideología de los países occidentales, con lo cual un fortalecimiento de este país a raíz de su reposicionamiento, podría al menos obstaculizar la dirección occidental de los asuntos globales.

Finalmente, en cuanto a Rusia y China, estos países no deseaban ver un Irán con armas nucleares, por el hecho de que podría convertirse en un contrincante más poderoso en regiones críticas como por ejemplo las zonas asiáticas ricas en recursos energéticos. Sin embargo, el proyecto nuclear civil traía consigo oportunidades económicas difíciles de ignorar para estos países. Por otro lado, ambos consideraron que un Irán poderoso en la región servía como contrapeso a la política norteamericana en la misma.

CAPÍTULO II

En este capítulo analizaremos el accionar del grupo de países que, liderados por los Estados Unidos, se opusieron a la ampliación del Programa Nuclear Iraní. En primera instancia, analizaremos los componentes de la amenaza que -según estos Estados- representaba Irán, utilizando elementos de la Teoría del Balance de Amenazas de Stephen Walt. Además analizaremos la centralidad de los Estados Unidos en la securitización del Programa Nuclear Iraní y en la construcción de consenso internacional para contener dicho programa. En segunda instancia, detallaremos el sistema de sanciones internacionales impuestas al país persa, en tanto camino elegido por las potencias para afrontar la amenaza. Finalmente, intentaremos argumentar por qué las sanciones internacionales pueden ser entendidas como una política de balance de poder, cuyo objetivo último era el mantenimiento del statu-quo regional.

A. Evaluación de la amenaza iraní

Para los Estados Unidos y la Unión Europea, el Programa Nuclear Iraní constituía una amenaza para la seguridad tanto a nivel regional como global. A continuación utilizaremos la teoría de Stephen Walt sobre el “Balance de Amenazas” para analizar los fundamentos de dicha afirmación. Es preciso aclarar que tanto Rusia como China, no compartieron la visión de las potencias occidentales sobre la amenaza iraní. Sin embargo, no se sumaron a los esfuerzos de la República Islámica por defenderse de tales acusaciones y finalmente, apoyaron las sanciones del Consejo de Seguridad contra esta.

1. Actividades clandestinas en el marco del Programa Nuclear Iraní

En términos generales, tener capacidad para enriquecer uranio no implica contar automáticamente con capacidad suficiente para poder fabricar armas nucleares.

En nuestro caso de estudio, no existieron pruebas concluyentes de que el régimen iraní hubiese tomado la decisión de intentar fabricarlas. Es por ello que podemos afirmar que la crisis nuclear se desarrolló en base a un cálculo de probabilidades: para los sectores estadounidenses más conservadores la fabricación de armamento nuclear era un hecho inminente en el corto plazo; para la mayoría de los especialistas en el tema pasaría una década hasta que el país lograra hacerse de un arma nuclear; mientras que un grupo de espectadores escépticos sostuvieron que era impensable que los iraníes siquiera lo intentasen.

Para comprender por qué el Programa Nuclear Iraní era sospechado por la comunidad internacional, es necesario mencionar de forma breve algunos hechos³⁶ clave en el desarrollo de esta crisis –algunos de los cuales son anteriores al periodo estudiado:

En 2002 un grupo opositor al régimen iraní, denominado “Comité Nacional de Resistencia Iraní”³⁷, presentó pruebas de la existencia de dos plantas vinculadas al desarrollo nuclear, en las localidades de Natanz y Arak. El país no había declarado estas instalaciones a la Agencia Internacional de la Energía Atómica.

En junio de 2003 el entonces director de la AIEA, Moohammed El Baradei, presentó un informe a la Junta de Gobernadores del organismo³⁸, que describía las actividades clandestinas que en materia nuclear había venido desarrollando Irán, como la importación de distintos tipos de uranio desde 1991³⁹ –lo cual violaba los acuerdos existentes con el organismo-. A raíz de este informe se instó a Irán a firmar ese mismo año un Protocolo Adicional al TNP⁴⁰.

En octubre de 2003 Irán reconoció a la AIEA haber llevado a cabo experimentos de separación de plutonio sin declararlo, en el Centro de Investigación Nuclear de Teherán (utilizando el reactor de investigación sometido a salvaguardias y suministrado por EE UU), entre 1988 y 1998.

³⁶ Para un mayor detalle de los hechos ver: “IAEA and Iran: Chronology of Key Events”. Recuperado de: <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/chronology-of-key-events>

³⁷ Grupo de oposición y resistencia al régimen iraní, con sede en París.

³⁸ El informe inicial a la Junta de Gobernadores sobre esta cuestión fue presentado por el Director General oralmente en la sesión de la Junta del 17 de marzo de 2003. Con posterioridad el Director General presentó diez informes por escrito a la Junta: GOV/2003/40, de 6 de junio de 2003; GOV/2003/63, de 26 de agosto de 2003; GOV/2003/75, de 10 de noviembre de 2003; GOV/2004/11, de 24 de febrero de 2004; GOV/2004/34, de 1 de junio de 2004, y Corr.1, de 18 de junio de 2004; GOV/2004/60, de 1 de septiembre de 2004; GOV/2004/83, de 15 de noviembre de 2004; INFCIRC/648, de 1 de agosto de 2005; GOV/2005/61, de 8 de agosto de 2005; y GOV/2005/62, de 10 de agosto de 2005. Además, el Director General Adjunto, Jefe del Departamento de Salvaguardias, formuló declaraciones orales ante la Junta el 1 de marzo de 2005 (GOV/OR.1119) y el 16 de junio de 2005 (GOV/OR.1130).

³⁹ Se estima que Irán utilizó en sus experimentos de enriquecimiento de uranio material suministrado por China en 1991, que contenía residuos de hexafluoruro de uranio (de mucha mejor calidad que el material producido por Teherán). Con ello, habría conseguido adelantarse sensiblemente en sus investigaciones (Garrido Rebolledo, 2006).

⁴⁰ Protocolo Adicional (INFCIRC/2114/Add.1).

Aunque las cantidades de plutonio que fueron producidas eran insignificantes, tras el descubrimiento de la planta de Arak y su posible utilización para el mismo fin, la cuestión despertó fuertes inquietudes (Garrido Rebolledo, 2006). Las autoridades iraníes también admitieron que habían adquirido componentes para la construcción de dicha planta en el mercado negro (Fernández, 2005).

Los inspectores del organismo nuclear descubrieron, en 2004, componentes no declarados (pertenecientes a una avanzada centrifugadora para el enriquecimiento de uranio) en la base militar de las fuerzas aéreas iraníes en Parchim⁴¹. Asimismo, constataron que el país había construido túneles y depósitos subterráneos con el objetivo de almacenar materiales y equipos atómicos.

En 2005 el Director General del organismo dio a conocer un informe sobre la aplicación del Acuerdo de Salvaguardias con Irán (Res. GOV/2005/67), y en virtud de este, la AIEA aprobó una nueva Resolución (Res. GOV/2006/14) que buscaba reforzar la demanda de medidas de transparencia explicitadas en el Protocolo Adicional de 2003.

El pedido de la AIEA y la presión diplomática internacional favorecieron que los iraníes se mostrasen dispuestos a cooperar con las demandas. Permitieron a los inspectores del organismo realizar entrevistas a sus científicos, visitar el complejo militar ubicado en Parchim y tomar muestras de las instalaciones donde se creía que se trabajaba en armamento nuclear⁴²; también les facilitaron algunos documentos en una muestra de querer “mostrar transparencia” –tal y como se les exigía en la citada Resolución.

Sin embargo, como destaca Fernández, el Departamento de Estado norteamericano calificó la cooperación iraní con el organismo como superficial, y siguió presionando para que la AIEA encomendara el caso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Fernández, 2005). Finalmente, la Junta de Gobernadores aprobó una Resolución que abrió la posibilidad de remitir el caso de Irán al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, si este no cumplía con la totalidad de las demandas⁴³.

⁴¹ El complejo de Parchim, al sur de Teherán, estaba dedicado a la investigación, desarrollo y producción de municiones, cohetes y explosivos.

⁴² En 2005, los inspectores de la AIEA tuvieron acceso en dos ocasiones a las instalaciones de Parchim y pudieron tomar varias muestras ambientales. Un informe publicado en 2006 señaló que no observaron ninguna actividad inusual en los edificios y los resultados del análisis de muestras ambientales no indicaron la presencia de materiales nucleares (BBC News, 2015).

⁴³ La resolución condenaba el Programa Nuclear Iraní y dejaba abierta la posibilidad de transferir el asunto al Consejo de Seguridad, pero no de forma inmediata. Tampoco se especificaba bajo qué circunstancias. La resolución fue aprobada con el voto en contra de Venezuela y la abstención de doce países, Rusia y China entre ellos.

A pesar de las sanciones que aprobó el Consejo de Seguridad desde 2006, cuando finalmente le fue remitido el caso, el gobierno de Ahmadinejad continuó avanzando en el desarrollo del Programa y haciendo públicos los logros parciales del mismo. Ahmadinejad (2006), proclamó que Irán había logrado enriquecer uranio a un nivel de 3,5 por ciento, lo cual pavimentaba el camino para el enriquecimiento de uranio a nivel industrial (Garrido Rebolledo, 2006). Además anunció que Irán intentaría construir en el lapso de un año un conjunto de 3.000 centrifugadoras.

El Consejo de Seguridad exigió a Irán que suspendiera sus actividades de enriquecimiento y procesado de uranio, como paso previo a la búsqueda de una solución negociada para un uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear. Pero Ahmadinejad desestimó el llamado de las potencias y declaró que Irán había decidido vigilar su auto-calificado programa pacífico a través de un camino legal apropiado, es decir, cooperando directamente con la AIEA. Empero, el organismo debió afrontar negativas iraníes en varias ocasiones.

Con anterioridad a 2009, los esfuerzos por aclarar los objetivos del reactor de agua pesada en construcción en Arak se vieron frustrados, ya que Irán no autorizaba el acceso al mismo. Este sostenía que no tenía obligación, al no estar el reactor en disposición de recibir material nuclear; pues la extensión del acuerdo sobre acceso a las instalaciones en la fase de planificación (no operativa), estipulado en el Protocolo Adicional de 2003, no había sido ratificado por el Parlamento iraní. Teherán argumentó que ese reactor era necesario para producir isotopos médicos y sustituir así al viejo reactor de investigación de Teherán. Sin embargo, como apunta Paul K. Kerr, este reactor de agua pesada servía también para producir plutonio, con lo cual la AIEA insistió en su vigilancia (Kerr, 2012).

En 2007, Ahmadinejad anunció que el país poseía 3.000 centrifugadoras en marcha para enriquecer uranio y que en un año más instalaría 6.000 nuevas centrifugadoras con el mismo fin.

En 2009, la preocupación por la cuestión nuclear iraní se incrementó tras conocerse la existencia de una nueva instalación cerca de la localidad de Qom. El informe trimestral del Director General de la AIEA que se conoció a mediados de noviembre de 2009 y que se vio reflejado en una nueva Resolución del organismo (Res. GOV/2009/74), advertía que el hecho de que se descubriera esta nueva instalación reducía el grado de confianza en el país y daba lugar a preguntas sobre si existían otras instalaciones nucleares en Irán no declaradas. La actitud defensiva de Irán ante la solicitud de pruebas hacía que no pudiera descartarse una posible dimensión militar de su programa.

Ese mismo año, Irán lanzó al espacio su primer satélite de fabricación propia con objetivos de investigación científica. Según algunas fuentes, el cohete que impulsaba el satélite podría ser usado con fines armamentísticos como misil de largo alcance, con la posibilidad de albergar ojivas nucleares (Ibáñez, 2011).

En 2010, la AIEA informó que Irán había producido 2.800 kilos de uranio poco enriquecido, una cantidad que se consideraba suficiente, de elevarse su porcentaje de enriquecimiento, para construir entre dos y tres bombas nucleares. La AIEA también afirmó que Irán había comenzado a usar un segundo conjunto de 164 centrifugadoras en su planta piloto de Natanz para enriquecer uranio al 20%.

Las sospechas respecto de un programa militar quedaron fuertemente reflejadas en el informe de febrero de 2010, en el que la AIEA reconvenía a Irán por no explicar la compra de tecnología sensible, así como de realizar pruebas secretas de detonadores de alta precisión y de diseños modificados de un cono de misil capaz de albergar una gran carga –considerados experimentos vinculados al desarrollo de cabezas de guerra nucleares-. Este informe estimaba que:

“Iran has the scientific, technical and industrial capacity eventually to produce nuclear weapons if it decides to do so (...); “This is not to say that an Iranian nuclear weapons capability is inevitable; as noted above, Iran does not yet have such a capability. But Tehran would likely need to accept additional constraints on its nuclear program in order to provide the international community with confidence that it is not pursuing a nuclear weapon” (Kerr, 2012:17).

En febrero de 2012, la AIEA indicó que Irán estaba progresando en sus actividades de enriquecimiento de uranio y fabricación de combustible, triplicando su cadena de producción de uranio con un nivel de enriquecimiento del 20%. Este hecho constituyó una fuente más de preocupación, pues podía tratarse de un paso intermedio en la obtención de uranio enriquecido al nivel que precisa un arma nuclear.

2. Variables de la amenaza iraní: proximidad geográfica, capacidad ofensiva e intenciones del Estado

Stephen Walt sostiene que los hombres de Estado determinan las amenazas en base a más de un factor. Aunque el poder es un factor importante, no es el único. De hecho los Estados buscan aliarse no en contra de cualquier poder, sino contra aquel poder que es considerado una amenaza. Por ejemplo, Estados igualmente fuertes en términos de poder pueden aliarse para perseguir políticas de balance en el sistema, si un poder más débil que cualquiera de ellos es peligroso por algún motivo (Walt, 1985).

El balance de poder es una respuesta a amenazas en el sistema, por lo tanto es importante considerar todos los factores que determinan el grado de la amenaza que representa un Estado para el resto. Para Walt los recursos totales de un Estado (población, capacidad industrial, capacidad económica, capacidad militar, progreso tecnológico) son un factor importante para delimitar el grado de amenaza, pero no el único. La **proximidad geográfica**, **las intenciones** y las **capacidades ofensivas** de un Estado en particular, sirven a tal propósito de forma más certera. Ya que considerar solo los recursos de poder de un Estado, podría llevarnos a la interpretación errónea de que cualquier Estado con una dotación importante de recursos representa una amenaza (Walt, 1985). Es por ello que utilizaremos los tres últimos factores mencionados para analizar la “amenaza iraní” desde la perspectiva de las potencias occidentales del sistema internacional.

“Even states with rather modest capabilities may trigger a balancing response if they are perceived as especially aggressive” (Walt, 1985:12).

Las fuertes declaraciones del gobierno iraní durante la presidencia de Ahmadinejad y los descubrimientos de actividades no declaradas a la AIEA, crearon innumerables sospechas sobre las verdaderas intenciones de la República Islámica respecto al desarrollo de tecnología nuclear. En virtud de lo cual, surgió el interrogante acerca de los motivos que llevaron a ocultar estas actividades si, según la defensa iraní, las mismas no violaban el Tratado de No Proliferación Nuclear.

Lo cierto es que el nivel de enriquecimiento de uranio alcanzado por el país era demasiado pobre como para construir un arsenal nuclear, sin embargo como indica Vicente Garrido Rebolledo, el problema era la delgada línea que separa la utilización civil del átomo de la militar (Garrido Rebolledo, 2006). Es por ello que las intenciones manifiestas de un Estado cobran relevancia para el resto de los actores del sistema internacional, ya que ellas pueden determinar si sus actividades son consideradas una amenaza para estos o no.

Las intenciones deben verse reflejadas en hechos, y sin dudas ocultar sus actividades a la AIEA no ha sido el mejor camino para asegurar a la comunidad internacional que la intención del Estado no era la fabricación de bombas nucleares. Los hechos que hemos mencionado previamente en este capítulo dan cuenta de esta situación.

Lo anterior llevó a que las potencias occidentales del sistema aseguraran que Irán buscaba desarrollar un arsenal nuclear, aún sin contar con pruebas fehacientes de que ese era el objetivo del Programa Nuclear.

Bajo las condiciones del TNP, Irán estaba autorizado a poseer un dominio del ciclo completo de combustible nuclear. Sin embargo, el hecho de que durante casi dos décadas haya ocultado a la comunidad internacional que desarrollaba un Programa Nuclear más vasto que el declarado, minó su credibilidad.

“La posibilidad de que Irán se convirtiera en una potencia nuclear era una cuestión que preocupaba a la comunidad internacional. Sus actividades en el campo de la energía nuclear, su reacia actitud a colaborar con la Organización Internacional de Energía Atómica, y su falta de transparencia en este campo llevaron a pensar en la existencia de una dimensión militar del programa encaminada a disponer de este tipo de armas” (Martí Sempere, 2013:2).

“States with large offensive capabilities are more likely to provoke an alliance than those who are either militarily weak or capable only of defending” (Walt, 1985:11).

En el caso iraní la anterior afirmación puede resultar un tanto contradictoria, ya que el país persa no poseía una gran capacidad ofensiva si se lo comparaba con otros países de la región como Israel. Sin embargo, la vinculación de las capacidades ofensivas iraníes con la ampliación de su Programa de Misiles Balísticos –que el país emprendió paralelamente al proyecto nuclear- convenció a las potencias de que este era un componente más de la amenaza iraní.

Generalmente, se sostiene que el desarrollo de misiles es un elemento central en la planificación de un país que busca dotarse de armas nucleares. Es por ello que parte de los fundamentos presentados por las potencias ante la comunidad internacional respecto de la peligrosidad del Programa Nuclear, estuvieron relacionados a su programa de misiles y la capacidad de estos de transportar armamento nuclear.

Se debe tener en cuenta que, como menciona Fernández, dentro del entramado de su estrategia y de sus objetivos nacionales, Irán ha dado alta prioridad a los programas de misiles (Fernández, 2005). En nuestro período de estudio, Irán poseía un número importante de estos. Adquirió en otros países sistemas completos de misiles y desarrolló infraestructura para construir los suyos propios⁴⁴.

⁴⁴ “Ninguna de estas circunstancias, la compra o fabricación de misiles, contraviene ninguna norma internacional ya que Irán no es parte del MTCR (*Misile Technology Control Regime*) ni ha firmado el Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos. Durante la guerra entre Irán e Irak de los años ochenta compró misiles soviéticos *Scud-B* a Libia y *Scuds* modificados a Corea del Norte. Posteriormente adquirió más misiles balísticos *Scud* y *Nodong* procedentes de Corea del Norte, así como tecnología para fabricarlos, y recibió materiales y tecnologías procedentes de algunos institutos y compañías rusas. También se especula con que ha importado de China unos 200 misiles CSS-8 y entre 30 y 50 misiles CSS-7, país del cual habría recibido también asistencia técnica para desarrollar y probar misiles” (Fernández, 2005).

En cooperación con China, Corea del Norte y Rusia comenzó a producir y probar su propio programa de misiles *Shahab*. Los *Shahab 1* y *2*, con un alcance de entre 300 y 500 kilómetros, pueden alcanzar las bases estadounidenses en Omán, Qatar, Kuwait e Irak. También realizó pruebas de sus misiles balísticos *Shahab-3* (basado en el *Nodong* coreano modificado con tecnología rusa). El alcance de este último misil es de 1300 kilómetros y, por tanto, es capaz de alcanzar el territorio de Israel y parte de los de Turquía y Arabia Saudita. Por otro lado, Irán contaba con varios misiles crucero con tecnología adquirida en China, con capacidad para atacar objetivos en las aguas del Golfo Pérsico (Fernández, 2005).

Irán insistió en que su programa de misiles era exclusivamente para fines defensivos y explicó que -en línea con su doctrina de protección frente a amenazas regionales- estaban modernizando sus misiles para que sean capaces de superar el sistema antimisiles “*Arrow*” desplegado por Israel.

Como señala Steven A. Hildreth, el programa de misiles balísticos, al igual que su Programa Nuclear, se consideró poco transparente e incluso alimentó sospechas de que Irán tenía programas de misiles balísticos intercontinentales en diferentes estados de desarrollo (Hildreth, 2009).

“Because the ability to project power declines with distance, states that are nearby pose a greater threat than those that are far away” (Walt, 1985:10).

En cuanto a la variable proximidad geográfica, puede decirse que esta fue evaluada en mayor medida con relación al alcance de sus misiles. Es decir, si bien el país no tiene capacidad para atacar con estos el territorio de ninguna de las potencias del sistema, si podría dañar sus intereses en la región de Medio Oriente y comprometer la seguridad de países aliados como Israel y las Monarquías del Golfo. El desarrollo de misiles compensaría en cierto modo la débil capacidad disuasoria y de desplazamiento de tropas terrestres y de armas convencionales que poseía Irán⁴⁵.

La comunidad de inteligencia estimó que el arsenal de misiles de Irán era el más grande de Oriente Medio: podían llegar a cualquier adversario en la región, así como a las bases del sur de Europa; podrían entregar armas de destrucción masiva; y podrían con el tiempo lograr un alcance intercontinental.

⁴⁵ Por otro lado, no debe olvidarse que en el cálculo de proyección regional del país, debe adicionarse su capacidad para sumar a sus filas a *proxies* y aliados con capacidad desestabilizadora dentro de la misma región.

Irán no ha dado muestras de querer retroceder en su Programa de misiles, e incluso en el marco de crisis internacional por su Programa Nuclear, continuó con el desarrollo de pruebas misilísticas. Realizó 140 pruebas de misiles balísticos durante los pocos años de las negociaciones sobre el Acuerdo Nuclear, e incluso el presidente Hassan Rouhani, a pesar de la resolución 2231 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que prohibió a Irán determinadas pruebas de misiles, autorizó nuevos lanzamientos (TSG, 2016a)⁴⁶.

Entre los misiles probados estaban el misil *Qiam*, una variante más pequeña del misil *Shahab-3*, con un alcance de alrededor de 500 millas. Los *Qiam* y otros misiles balísticos de corto alcance son capaces de llegar a cualquiera de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahrein y Omán). Con la posible excepción de Omán, todos los países del CCG son, en diferentes grados, adversarios de Irán y sus aliados shiítas. Otra variante de *Shahab-3*, el *Emad*, tiene un rango estimado de alrededor de 1.100 millas. El *Emad* y el *Shahab* son capaces de llegar a Israel y al sureste de Europa, incluyendo las bases militares de Turquía, país miembro de la OTAN. La producción iraní de un gran número de misiles de crucero de corto alcance indica que los buques estadounidenses en el Golfo Pérsico también podrían ser vulnerables (TSG, 2016b).

El Director de Inteligencia Nacional norteamericano James Clapper sostuvo que el progreso de Irán en vehículos de lanzamiento espacial -junto con su deseo de disuadir a los Estados Unidos y sus aliados- proporcionaba a Teherán los medios y la motivación para desarrollar misiles de alcance más largo. Irán no ha probado un ICBM⁴⁷ hasta la fecha, pero algunos críticos afirman que un misil de este tipo sería desarrollado para un solo propósito: entregar una carga nuclear. Incluso si la experimentación espacial de Irán no pretendía desarrollar un *ICBM*, la actividad contribuyó a posicionar a Irán como el país tecnológicamente más avanzado de la región, aparte de Israel (TSG, 2016b).

En resumen, en los años estudiados, el Estado persa fue señalado como una amenaza no solo por las intenciones poco claras de su Programa Nuclear, sino también por el hecho de que emprendió, paralelamente, una ampliación de la capacidad de sus misiles.

⁴⁶ La Resolución 1929, de junio de 2010, contenía una prohibición explícita de las pruebas de Irán de misiles balísticos "con capacidad nuclear". La Resolución 2231 de julio de 2015, que consagró el Acuerdo Nuclear con Irán y reemplazó la Resolución 1929 en enero de 2016 (implementación del acuerdo nuclear), continuó la prohibición de lanzamiento de misiles durante ocho años. Sin embargo, el lenguaje de la Resolución 2231 fue algo vago. Pidió a Irán que se abstenga de "desarrollar y lanzar misiles con capacidad nuclear". Irán argumentó que el acuerdo nuclear aseguraba que no pudiese desarrollar un arma nuclear, por lo tanto sus misiles no podrían ser nunca "aptos para energía nuclear." El presidente iraní, Hassan Rouhani, prometió continuar el desarrollo de misiles, tal vez para apaciguar al IRGC y a otros sectores duros que afirmaban que el acuerdo nuclear limitaba la capacidad de disuasión de Irán (TSG, 2016b).

⁴⁷ Misil Balístico Inter-continental (ICBM por sus siglas en inglés)

La combinación de la posibilidad de desarrollo de un arsenal nuclear, la capacidad para transportarlo y la cercanía a países aliados e intereses de las potencias en la región, fue argumento suficiente para que las potencias adoptaran una posición intransigente.

3. Estados Unidos y la securitización del Programa Nuclear Iraní. Construcción de consenso internacional

Mostafa Zahrani sostiene que la política de contención de los Estados Unidos hacia Irán a lo largo de estos años ha evidenciado elementos tales como: esfuerzos diplomáticos para aislar a Irán, incrementando el número de Estados en su contra; imposición de sanciones; esfuerzos clandestinos para apoyar a grupos opositores al interior del régimen; y una apuesta al despliegue de fuerzas militares en territorios cercanos creando un paraguas de seguridad regional, para hacer creíble la advertencia de una posible intervención militar (Zahrani, 2011). En este sentido, Irán ocupaba un lugar privilegiado en la lista de amenazas a los intereses norteamericanos.

En el documento oficial “Estrategia de Seguridad Nacional de 2006”, Irán es referido como un serio desafío para la seguridad nacional y los intereses de Estados Unidos. Las acusaciones hacia Irán incluyeron sus intentos por expandir su influencia en Medio Oriente, proveer soporte a organizaciones terroristas y tratar de enriquecer uranio para su uso en armas nucleares. Por otro lado, en el informe anual “*Worldwide Threat Assessment*” presentado al Congreso norteamericano en 2016, los líderes de la comunidad de inteligencia de ese país han resumido los elementos que en los últimos años han hecho de Irán una amenaza: su capacidad de ataques cibernéticos, su programa de misiles balísticos sofisticado, su capacidad para liderar el terrorismo internacional, y su influencia regional derivada del apoyo militar y financiero a movimientos y países pro-iraníes (TSG, 2016a).

A diferencia de lo que se evidenció durante la administración de Bush – donde la fuerte retórica confrontativa y amenazas de acción armada parecían ser la opción más adecuada para frenar la amenaza iraní-, Obama intentó asegurar los intereses norteamericanos en Medio Oriente mediante la adopción de un “*soft approach*”, dando prioridad a la diplomacia. Sin embargo, a pesar de la retórica pacifista, “(...) all US presidents always aimed, in principle, to ensure US interests in the Middle East by resorting to any possible means” (Ahmadi y Mohseni, 2012: 145). Y en este sentido la Administración Obama ha aseverado en reiteradas ocasiones que no se descartaba ninguna opción al momento de lidiar con la amenaza iraní, incluso la militar.

Hossein Pour-Ahmadi y Sajad Mohseni apuntan que es bajo la administración de Obama que la cuestión iraní se convirtió en el asunto más importante de la política exterior norteamericana, después de las guerras en Irak y Afganistán –asuntos de vital importancia durante la administración Bush-. Además es perceptible que las sanciones contra el régimen iraní se volvieron más severas una vez Obama asumió la presidencia. Según los mencionados autores, esto fue el resultado de un proceso de “securitización”⁴⁸ del tema, promovido por el gobierno norteamericano (Ahmadi y Mohseni, 2012).

Los medios usados por Obama para la consecución de este propósito fueron entre otros: las negociaciones diplomáticas, el uso de los medios de comunicación para “hacer ver” a la República Islámica como un amenaza, esfuerzos especiales para crear y expandir un consenso internacional en contra del desarrollo nuclear iraní y esfuerzos en el marco de la imposición de sanciones económicas. El proceso de *securitización*, que involucra tanto el uso del discurso como acciones concretas, tiene como objetivo el logro del aislamiento del actor securitizado. Esta ha sido la política que Estados Unidos adoptó para el caso iraní (Ahmadi y Mohseni, 2012).

Los Estados Unidos apostaron a una política de presión tanto política, como psicológica y económica, de modo que Irán se viera forzado a negociar con las potencias y finalmente suspendiera sus actividades nucleares. Para ello el gobierno norteamericano se concentró en trabajar con los miembros del Consejo de Seguridad para incrementar las sanciones en contra de la República Islámica.

Según Ahmadi y Mohseni, la estrategia para combatir la amenaza nuclear iraní consistió en dos etapas. En primer término la administración Obama, a través del discurso y la retórica, se propuso la construcción del consenso global en torno a la amenaza que significaba para la seguridad internacional las actividades atómicas en Irán. Mediante una serie de discursos en los medios de comunicación y en las instancias de negociaciones, Obama se propuso probar que el Programa Nuclear Iraní era una amenaza. El presidente norteamericano supo emplear los medios de comunicación para dar forma a la opinión pública mundial respecto del asunto (Ahmadi y Mohseni, 2012).

En segundo término, se trató de tomar acciones cuyo objetivo principal era aislar a Irán, dejándolo sin posibilidades de respaldo de otros países. Para ello el gobierno de los Estados Unidos empleó su influencia en instancias como la OTAN, la AIEA y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; también buscó sumar a su campaña a los países de la región (Ahmadi y Mohseni, 2012).

⁴⁸ Retomando a Friis (2000), Ahmadi y Mohseni definen la securitización como un proceso que lleva a posicionar algunos asuntos dentro de la esfera de la seguridad, esfera de la cual no formaban parte en el pasado. La *securitización* es posible tanto en el campo militar como no-militar (Ahmadi y Mohseni, 2012).

Estados Unidos puso de relieve la peligrosidad de los programas espacial y misilístico iraníes, sumando nuevos aspectos al debate sobre la amenaza iraní. De este modo, como ya se mencionó, dichos programas quedaron vinculados irremediabilmente en tanto apéndices de la cuestión nuclear, y en muchos casos confundiéndose como partes del Programa Nuclear mismo.

Los Estados Unidos incluso han buscado convencer a la misma población iraní de que las acciones de su gobierno no eran las correctas.

En cuatro ocasiones, Obama envió mensajes con motivo del Año Nuevo Persa. Los mensajes de “*Nowruz*” se convirtieron en una herramienta de diplomacia pública para la justificación de las políticas norteamericanas ante la población iraní dentro y fuera de Estados Unidos. Estos mensajes intentaron persuadir a los destinatarios de que Irán era responsable de esta situación no deseada, por lo que debía hacer algo; que Estados Unidos no buscaba inmiscuirse en los asuntos internos del país; y que la condena era hacia la política del gobierno iraní no hacia su población, trazando una separación entre ambos (Mousavi y Vafaezadeh, 2012).

En uno de sus mensajes, Obama (2010) enfatizó su reconocimiento del "derecho a la energía nuclear pacífica" de Irán. Y mencionó al mismo tiempo:

"(...) we insist only that you adhere to the same responsibilities that apply to other nations" (Mousavi y Vafaezadeh, 2012:96).

La política estadounidense hacia Irán de la administración Bush y Obama pudo haber diferido en términos de tácticas y estrategia, pero no en cómo se percibió a Irán. Como analizamos con anterioridad, Irán representaba una amenaza desde la perspectiva estadounidense y esta percepción es la que el país logró imponer en la comunidad internacional de Estados.

B. Alternativas para afrontar el desafío iraní. El sistema de sanciones internacionales

Los escenarios que se plantearon ante la crisis generada por el Programa Nuclear Iraní se pueden dividir en dos grupos. Por un lado, encontramos negociaciones multilaterales y propuestas diplomáticas, como las de tutela del Programa por parte de terceros países. Por el otro, las medidas coercitivas como las sanciones impuestas por Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las sanciones impuestas de modo unilateral por determinados países (EEUU y UE).

Lo que observamos en este período, es que las potencias optaron por medios que excluían el uso de la fuerza militar. Sin embargo, dejaron en claro que la opción militar no sería descartada si el país se rehusase a cooperar. Aun así, el espectro de opciones se ha movido desde negociaciones diplomáticas hacia la final adopción de medidas coercitivas⁴⁹. Las potencias actuaron de manera conjunta, aliándose tácitamente para impedir el avance del Programa Iraní. Si bien las sanciones unilaterales o en bloque (en el caso de la UE) fueron las que revistieron mayores consecuencias para Irán, estas tuvieron como denominador común y justificativo legal, el sistema de sanciones surgido de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

1. Negociaciones multilaterales y propuestas diplomáticas de resolución del conflicto

Tutela del Programa por parte de terceros países

A medida que se incrementaba la presión internacional sobre Irán, fueron surgiendo distintas propuestas de solución de la crisis cuya base argumental residía en la necesidad de establecer algún tipo de mecanismo que permitiera lo que se ha denominado “internacionalización del ciclo de combustible nuclear iraní”. En otras palabras, una tutela del Programa Nuclear Iraní por parte de terceros países.

En 2009, EEUU, Rusia y Francia propusieron a Teherán que cediera dos tercios del uranio que almacenaba –unos 1200 kilos en ese momento- para que fuera enriquecido en otro país, concretamente en Rusia, a cambio de recuperarlo enriquecido al 20 por ciento, porcentaje que necesita para alimentar el reactor nuclear de investigación médica de Teherán. Irán no aceptó enviar uranio al exterior para su enriquecimiento y declaró que prefería comprarlo enriquecido o enriquecerlo por sus propios medios⁵⁰.

En mayo de 2010, Brasil y Turquía lograron un importante avance al anunciar un acuerdo entre ambas potencias emergentes con Teherán, que preveía el envío de 1200 kilos de uranio iraní enriquecido al 3.5 por ciento a Turquía, a cambio de que esta le devolviera en un año 120 kilos de uranio enriquecido al 20 por ciento. La propuesta no se alejaba de la planteada por Francia y Rusia en 2009, pero EEUU la rechazó inmediatamente.

⁴⁹ Dentro de este espectro, en este trabajo nos proponemos analizar, por un lado, las negociaciones del P5+1 y, por el otro, las sanciones económicas internacionales, ya que estas se corresponden al periodo de tiempo estudiado.

⁵⁰ Esta no fue la primera propuesta efectuada por Moscú, quien en noviembre de 2005, había propuesto que Irán permitiese el enriquecimiento de uranio en territorio ruso por medio de una sociedad conjunta. La idea fue rápidamente rechazada por Irán, por entender que le impedía desarrollar el ciclo completo en su país, tal y como han hecho otros países. En su lugar, Irán propuso que el enriquecimiento de uranio en su territorio estuviera bajo supervisión internacional. Si bien rápidamente dio marcha atrás en esta propuesta.

En general, como argumenta Ibáñez, estas propuestas adolecieron de un mismo problema, y fue que los países que las plantearon eran grandes oferentes de tecnología nuclear, lo que favorecía una evidente dependencia tecnológica para Irán si aceptase que su uranio fuese enriquecido fuera de su territorio (Ibáñez, 2011).

Negociaciones multilaterales: Hacia la formación del P5+1

Respecto a las negociaciones multilaterales, en 2003 se abrió un proceso de negociación entre Irán y Europa. Si bien el proceso de negociaciones con el grupo de países europeos es previo al periodo estudiado en este trabajo, entendemos que es necesario mencionarlo para comprender mejor el devenir de los acontecimientos a partir de 2006.

En octubre de 2003 los ministros de Asuntos Exteriores del EU-3⁵¹ (Alemania, Francia y el Reino Unido) visitaron Irán, para tratar con sus dirigentes el asunto nuclear⁵². En cooperación con estos países y la AIEA, el país se comprometió a suspender temporalmente todas las actividades de enriquecimiento de uranio y a firmar un Protocolo Adicional al TNP.

En noviembre de 2004 los cuatro países, firmaron el “Acuerdo de París” cuyo objetivo era abrir un período de negociaciones que desembocaran en conseguir como resultado “garantías objetivas” de que el Programa Nuclear tenía exclusivamente fines pacíficos. Los países europeos ofrecieron a Irán, como incentivo, avanzar en un bloque de acuerdos en cooperación nuclear, tecnológica y económica; así como también discutir compromisos en materia de seguridad.

Mediante este Acuerdo Teherán se comprometió nuevamente a suspender temporalmente la producción de uranio enriquecido y a aceptar las inspecciones sin pre-aviso y conceder el acceso a sus facilidades nucleares que la AIEA considerase necesario. El Gobierno iraní anunció que se comprometía a congelar su Programa Nuclear, como culminación del proceso negociador promovido y realizado por el EU-3, quien reconocía que la suspensión era una medida “voluntaria” de creación de confianza y no una obligación legal⁵³.

⁵¹ Grupo negociador conformado por tres países de la Unión Europea (EU-3 por sus siglas en inglés)

⁵² Los mismos elaboraron, junto con representantes iraníes, la “Declaración de Teherán”, en la que Irán aceptaba cooperar con las demandas de la AIEA.

⁵³ Los portavoces iraníes insistieron en el carácter temporal del acuerdo alcanzado y en que cuando consideraran que el país no estaba recibiendo la recompensa adecuada, romperían las negociaciones y volverían a su Programa Nuclear. Así pues, Irán suspendió sus actividades de enriquecimiento de uranio a la espera de que los europeos le presentasen un bloque formalizado de incentivos económicos.

El presidente Bush elogió el esfuerzo negociador del EU-3, pero se mostró convencido de que las negociaciones no tendrían éxito y se dedicó a presionar para que la AIEA, ante cualquier violación en la suspensión del enriquecimiento, llevase automáticamente a Irán ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En un primer momento, los representantes europeos consideraron que las sanciones podrían acabar con cualquier posibilidad de controlar el Programa Nuclear Iraní, estimando que llevar a Irán ante el Consejo de Seguridad resultaría contraproducente. En cuanto a Rusia y China, que eran miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ambos acababan de firmar contratos millonarios con Teherán y no estaban dispuestos a castigar a un socio comercial.

Finalmente los europeos consiguieron que Bush respaldase el proceso negociador, pero no pudieron conseguir que Estados Unidos participase directamente en las negociaciones.

A pesar de los esfuerzos, una vez que el EU-3 presentó a Irán el bloque formalizado de incentivos, este lo rechazó. La velocidad con la que desestimó la oferta europea sugiere que sus dirigentes o bien esperaban mayores incentivos, o bien habían decidido rechazar cualquier oferta que no mostrara flexibilidad sobre la cuestión crucial: el enriquecimiento de uranio (Fernández, 2005). Consideraron que las propuestas eran humillantes e inaceptables y que constituían una clara violación de la ley internacional y un insulto a la Nación iraní; en consecuencia, anunciaron que reanudarían las actividades de enriquecimiento de uranio en la central de Isfahán, aunque ello implicara la ruptura de las negociaciones y la apertura de la vía alternativa de las sanciones.

El 9 de enero de 2006, en abierto desafío a la comunidad internacional, el Gobierno iraní dio la instrucción de romper los sellos de seguridad de las centrales nucleares y reanudar así sus actividades. Ante la decisión iraní de seguir adelante con su política nuclear, el EU-3 decidió dar por concluido el proceso negociador, porque consideró que las actividades nucleares de Irán representaban una violación de los compromisos asumidos por este país en los Acuerdos de París y de las Resoluciones pertinentes de la Junta de Gobernadores de la AIEA.

Asimismo, el EU-3 convocó una reunión en Londres el 16 de enero de 2006, en la que participaron los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia), Alemania y representantes de la Unión Europea. Como apunta Ricardo Arredondo, en esta reunión se observó un amplio margen de acuerdo respecto a la gravedad de las decisiones de Irán y sobre la necesidad de reafirmar la credibilidad del dispositivo internacional de lucha contra la proliferación nuclear; y se decidió solicitarle a la Junta de Gobernadores de la AIEA, que votase el envío de la cuestión iraní al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Arredondo, 2006).

El 30 de enero de 2006 se llevó a cabo una nueva reunión en Londres, de la que participaron los Ministros de Asuntos Exteriores del EU-3, Estados Unidos, China y Rusia. El consenso alcanzado fue el siguiente: se subrayó el compromiso de los participantes con el TNP y su determinación de prevenir la proliferación de armas nucleares; se expresó una seria preocupación por el Programa Nuclear Iraní y se convino en requerir a Irán un extenso período de fomento de confianza y el re-establecimiento por completo de la suspensión de las actividades relacionadas con el enriquecimiento.

Para poder sumar a Rusia y China a los esfuerzos del E3-EU y los Estados Unidos, fue necesario que los países occidentales aceptaran las pretensiones de los dos primeros, quienes solicitaron que el proyecto de resolución a presentar a la AIEA no incluyera la remisión inmediata del asunto al Consejo de Seguridad. En consecuencia, se acordó presentar, en la reunión de emergencia convocada por el organismo para el 2 y 3 de febrero, un proyecto de resolución por el que se solicitaba al Director General que elaborase un informe para el Consejo de Seguridad sobre el estado del Programa Nuclear Iraní. En consecuencia, la remisión al Consejo quedaba pendiente hasta que se recibiera el mencionado informe, el cual sería entregado en marzo.

El 4 de febrero de 2006, la Junta de Gobernadores de la AIEA adoptó la Resolución GOV/2006/14, la cual subrayó que el mejor modo de resolver las cuestiones pendientes y fomentar la confianza en la naturaleza exclusivamente pacífica del Programa Nuclear Iraní era a través de la respuesta positiva de Irán. Se juzgó necesario que Irán: restableciera y mantuviera la suspensión de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio, incluyendo la investigación y el desarrollo – lo cual debería ser verificado por el Organismo-; reconsiderase la construcción del reactor de investigación operado con agua pesada; ratificase e implementase prontamente el Protocolo Adicional firmado en 2003; y que implementara toda medida de transparencia que le solicitase el Director General.

Irán reaccionó negativamente al consenso alcanzado en Londres, desestimó la Resolución antes mencionada y señaló que no había fundamentos legales para dicha acción.

Javed Vaeidi, Subdirector del Consejo de Seguridad de Irán, aseguró que su país pondría inmediatamente en marcha los pasos necesarios para comenzar el enriquecimiento de uranio y recortar los poderes de inspección de la AIEA. En este contexto, Irán denunció un "ataque organizado al mundo musulmán" y pidió una reunión extraordinaria de la Organización de la Conferencia Islámica (Arredondo, 2006).

En 2006, cuando el caso iraní fue finalmente derivado al Consejo de Seguridad, se conformó el "P5+1". Un grupo de negociación para tratar la cuestión integrado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Gran Bretaña) y Alemania.

Las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad funcionaron como complemento de esta instancia negociadora. Las potencias apostaron a que la presión política y económica derivada de las medidas coercitivas contra Irán, forzarán al país a negociar un acuerdo de limitación nuclear en el marco de este grupo. Sin embargo, no es hasta 2010 que el gobierno de Ahmadinejad mostró un interés real en negociar con el mismo.

Como sugiere Ibáñez, al momento de iniciar las conversaciones, el país persa no se encontraba en una situación de urgencia que lo obligase a lograr un acuerdo en lo inmediato. Además ciertos elementos como los intereses económicos rusos y chinos, así como la posición norteamericana (la marginación de la vía diplomática y la imposición de requisitos previos a la negociación⁵⁴ durante la administración de Bush), obstaculizaron la capacidad del bloque para ofrecer incentivos reales para lograr que Irán cooperara (Ibáñez, 2011).

Desde la creación del grupo fue evidente la falta de acuerdo entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Alemania -especialmente, en lo que se refiere a las acciones a adoptar en caso de que Irán no diera respuestas positivas (Garrido Rebolledo, 2006).

Los Ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Francia y el Reino Unido se comprometieron nuevamente a elaborar un paquete de medidas que contuviera incentivos (y también amenazas o desincentivos) que atrajera a Irán a la mesa de negociaciones. Pese a ello, Irán reafirmó su posición mostrándose intransigente.

Los líderes iraníes señalaron que, "cualquier iniciativa que no incluyera el derecho de Irán a tener tecnología nuclear, no atraía ni al pueblo iraní, ni a su gobierno" (Garrido Rebolledo, 2011:10). "Todas las reuniones mantenidas entre el P5+1 y la República Islámica de Irán estuvieron marcadas por la desconfianza mutua" (Hidalgo García, 2013:4).

Los principales requerimientos del P5+1 no difirieron de los que las potencias y la AIEA ya venían solicitando a Irán en instancias previas.

⁵⁴ La Administración de Bush se mostró interesada en involucrarse directamente en la negociación solo si Irán suspendía todas sus actividades nucleares.

Las negociaciones se centraron en la exigencia de que Irán detuviera las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesado de uranio; el establecimiento de un mecanismo para revisar esta moratoria y determinar en qué momento podría reanudar actividades y bajo qué condiciones; y medidas para construir confianza, en especial la colaboración total con la AIEA.

El P5+1 ofreció a cambio, como ya había hecho el EU-3, incentivos tales como asistencia a su programa de energía nuclear, apoyo a la normalización de relaciones económicas y comerciales con la comunidad internacional, y cooperación en otras áreas como agricultura, medio ambiente y aviación civil.

Por su parte, Irán exigía que se reconociera su derecho a enriquecer uranio, se garantizara que no se le impondrían sanciones, y que no sufriría un ataque contra sus ciudadanos o sus instalaciones. Bajo estas condiciones Irán declaró estar dispuesto a ratificar el Protocolo Adicional firmado en 2003 e incluso a implementar medidas de transparencia más allá de las dispuestas por dicho Protocolo.

A pesar de las diferencias de tono en el diálogo, finalmente los Estados Unidos y los países Europeos aunaron posiciones al momento de las negociaciones con Irán.

Mientras que en el caso de China y Rusia, estos no se mostraron conformes con la posición adoptada por el grupo negociador. Ambos fueron reacios a imponer sanciones contra el régimen iraní, insistiendo en una solución diplomática para el conflicto. Enfatizaron que siempre y cuando Irán honrara el TNP y no empleara tecnología nuclear en objetivos militares, no debía ser obligado a abandonar sus derechos bajo dicho Tratado, incluyendo el enriquecimiento de uranio. No estaban convencidos de que Irán poseía la habilidad para desarrollar bombas nucleares en el corto plazo y por lo tanto no compartieron la urgencia planteada por las potencias occidentales.

Si bien intentaron retrasar e incluso aliviar los términos para Irán, no bloquearon la iniciativa de los restantes miembros permanentes del Consejo de Seguridad en ninguna ocasión. Era esperable que ninguno de los dos se aliara a la República Islámica a expensas de sus relaciones con el Oeste.

2. *Medidas coercitivas: sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y sanciones unilaterales*

Es pertinente diferenciar las sanciones derivadas de Resoluciones del Consejo de Seguridad, de aquellas medidas que unilateralmente fueron aprobadas por determinados Estados del sistema internacional contra la República Islámica de Irán.

Las primeras⁵⁵ se propusieron obstaculizar la viabilización del proyecto nuclear iraní, mediante la prohibición de ventas de tecnología nuclear al país; el congelamiento de bienes de empresas y personas vinculadas al sector nuclear iraní; la prohibición de venta de armas o bienes de doble uso; la autorización de inspecciones de cargamento considerado sospechoso; y el llamado a las instituciones financieras a evitar el otorgamiento de préstamos o garantías a la República Islámica. Estas resoluciones, en particular la Resolución 1929 votada luego de una escalada del conflicto en 2010, dieron un marco legal y sirvieron de justificativo de las medidas que tomaron por su cuenta principalmente las potencias occidentales.

Mientras que los textos de las Resoluciones de Naciones Unidas no mencionaban explícitamente la sanción a sectores claves de la economía iraní, los Estados del sistema que tomaron medidas contra el régimen creyeron que ahogar económicamente al país era la forma más efectiva de ejercer presión y lograr un acuerdo de limitación nuclear.

Las sanciones unilaterales fueron de índole variada y en casos como el de los Estados Unidos, se sumaron a una lista de sanciones de existencia anterior al conflicto nuclear. Los Estados Unidos han desarrollado una política de sanciones hacia la República Islámica desde el nacimiento mismo de esta en 1979. Es por ello que en el caso de este grupo de sanciones por fuera de las Resoluciones del Consejo de Seguridad, es importante identificar aquellas aprobadas con posterioridad a la primera Resolución del Consejo de Seguridad en 2006 y que podemos ubicar dentro del marco del *affaire* nuclear. Las restantes sanciones, anteriores a 2006, tuvieron como justificativo otras cuestiones como la violación de derechos humanos en Irán, el fomento del terrorismo internacional y la interferencia iraní en la política exterior de otros países en la región.

Las medidas tomadas por Estados Unidos con el deseo de frenar el Programa Nuclear a partir de 2006, así como también las sanciones ya existentes, fueron de referencia para otros países de la comunidad internacional, que optaron por cooperar con la imposición de sanciones a partir de 2010 –tal es el caso de la Unión Europea-. Las mismas incluyeron sanciones sobre sectores tales como el energético, el financiero, el comercio de bienes y el sector automotriz, entre otros.

En lo referente al conjunto de sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, incluimos el siguiente gráfico para un análisis más claro de las mismas:

⁵⁵ Resolución 1696 (Julio, 2006); Resolución 1737 (Diciembre, 2006); Resolución 1747 (Marzo, 2007); Resolución 1803 (Marzo, 2008); Resolución 1835 (Septiembre, 2008); Resolución 1929 (Junio, 2010)

Cuadro 1
Sanciones del Consejo de Seguridad (NU) relativas al caso iraní

Nº de Resolución y fecha	Base legal	A Irán	A los Estados	Al Dr. Gral. De la AIEA	Otras decisiones
1696 (31 de julio de 2006)	Art. 40 del Cap. VII de la Carta.	Suspender el enriquecimiento y procesamiento, y adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores de la AIEA.	Impedir transferencias a Irán de bienes y tecnologías que puedan usarse en su Programa Nuclear.	Informar en un mes a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad si Irán ha cumplido con la resolución.	Si Irán no cumple, se actuará conforme al Art. 41 del Cap. VII de la Carta.
1737 (23 de diciembre de 2006)	Art. 41 del Cap. VII de la Carta.	Suspender el enriquecimiento y procesamiento, los proyectos relacionados con el agua pesada y la construcción de un reactor de tal tipo (Arak); adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores de la AIEA.	-Impedir determinadas transferencias a Irán (amplía y enumera la lista de bienes que no deben suministrarse a Irán; -Impedir la entrada o tránsito por sus territorios de personas que den apoyo directo a las actividades nucleares iraníes; -Congelar los fondos y activos financieros de doce personas y siete entidades ^a ; -Impedir que sus nacionales instruyan o formen a iraníes en temas que tengan relación con las actividades nucleares.	Informar en 60 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad si Irán ha cumplido con la resolución.	-Se crea un Comité del Consejo de Seguridad, al cual debía informarse en 60 días las medidas que lleven a cabo los Estados y la AIEA para cumplir con lo estipulado en la resolución. -Si Irán no cumple se adoptarán nuevas decisiones con arreglo al Art. 41 Cap. VII de la Carta.
1747 (24 de marzo de 2007)	Art. 41 Cap. VII de la Carta	-Adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores de la AIEA y las aprobadas en la Resolución 1737; -No suministrar ni vender armas o material relacionado con las mismas directa o indirectamente.	-Informar al Comité si entran en su territorio o transitan por él personas relacionadas con el Programa Nuclear Iraní (amplía el listado respecto de la Resolución anterior). -Ejercer comedimiento (medura/moderación) en el suministro o venta de armas a Irán para prevenir "una acumulación de armas desestabilizadora" -No dar subvenciones, préstamos o asistencia financiera a Irán, salvo de tipo humanitario.	-Informar en 60 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad, si Irán ha cumplido con la Resolución.	- Se incluye en un Anexo (ii) la propuesta presentada en junio de 2006 por las cinco potencias nucleares firmantes del TNP y el Alto Representante de la UE, alentando a Irán que la acepte. -Si Irán no cumple con la Resolución, se adoptarán nuevas medidas en virtud del Art. 41 Cap. VII.

N° de Resolución y fecha	Base legal	A Irán	A los Estados	Al Dr. Gral. De la AIEA	Otras decisiones
<p>1803 (3 de marzo de 2008)</p>	<p>Art. 41 Cap. VII de la Carta</p>	<p>Adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores de la AIEA.</p>	<p>-Informar si entran en su territorio personas relacionadas con el Programa Nuclear Iraní (amplía el listado de personas y entidades).</p> <p>-No vender bienes ni tecnología para actividades nucleares a Irán;</p> <p>-Vigilar las actividades que desarrollen bancos iraníes y la carga de las aeronaves y buques de empresas iraníes ^b.</p> <p>-Informar al Comité en 60 días de las medidas adoptadas para cumplir con la Resolución.</p>	<p>Informar en 90 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad si Irán ha cumplido con la Resolución.</p>	<p>Se felicita por los avances y progresos producidos respecto a los problemas entre Irán y la AIEA.</p>
<p>1835 (27 de septiembre de 2008)</p>	<p>Art. 41 Cap. VII de la Carta.</p>	<p>Cumplir cabalmente y sin demora, las Resoluciones del Consejo de Seguridad anteriormente aprobadas y los requisitos de la Junta de Gobernadores de AIEA ^c.</p>	<p>Ninguna</p>	<p>Ninguna</p>	<p>Reafirma su compromiso con una pronta solución negociada para la cuestión nuclear y celebra los constantes esfuerzos que se están haciendo en este sentido.</p>
<p>1929 (9 de junio de 2010)</p>	<p>Art. 41 Cap. VII de la Carta.</p>	<p>-Adoptar sin más demora las medidas exigidas</p> <p>-No construir nuevas instalaciones.</p> <p>-No acceder en otros Estados a intereses relacionados con el uranio o tecnologías nucleares.</p> <p>-No realizar actividades relacionadas con misiles balísticos capaces de transportar armas nucleares.</p>	<p>-Impedir el suministro, la venta o la transferencia a Irán de armas.</p> <p>-Inspeccionar en puertos y aeropuertos toda carga procedente o con destino a Irán que pueda ser sospechosa.</p> <p>-Vigilar las relaciones comerciales de sus nacionales con Irán e impedir la apertura de oficinas bancarias iraníes en sus territorios, si se sospecha que pueden contribuir a actividades nucleares estratégicas de Irán.</p> <p>(Se amplía el listado de personas y entidades sancionadas).</p>	<p>Informar en 90 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad si Irán ha cumplido con la resolución.</p>	<p>-Apoya el proyecto de acuerdo entre la AIEA y los gobiernos de Francia, Irán y Rusia (del 21 de octubre de 2009).</p> <p>-Se muestra preocupación por la instalación de Qom.</p>

Fuente: Adaptación de: Ibáñez, F. (2011). *El Programa Nuclear Iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios*. Revista electrónica Relaciones Internacionales, Nº 16.

- ^a La lista incluía a: responsables públicos de las plantas nucleares, gerentes, asesores técnicos, el rector de la Universidad de Tecnología de Defensa, comandantes, la Organización de Energía Atómica de Irán, la Organización de Industrias de Defensa, varias filiales de la Organización de Industrias Aeroespaciales, y compañías que proveían a las instalaciones nucleares.
- ^b En particular los bancos iraníes “Mell” y “Saderaf”; y controlar la carga de las aeronaves y buques de “Irán Air Cargo” e “Islamic Republic of Iran Shipping Line”, si se consideraba que podían transportar artículos prohibidos por las Resoluciones.
- ^c La aprobación de esta resolución se trató de un acuerdo de mínimos entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dado que Rusia se negó a introducir nuevas sanciones contra Irán. A finales del año 2008, las Resoluciones del Consejo de Seguridad parecían haber agotado su capacidad disuasoria. De hecho, la resolución de septiembre no aportaba nada nuevo y solo parecía pretender demostrar que la comunidad internacional se seguía ocupando de la cuestión. El contexto parecía jugar aquí un papel importante: apenas cinco semanas después de dicha resolución EEUU tendría nuevo presidente. Siete meses después, en junio de 2009, los iraníes también celebrarían elecciones presidenciales. La ONU parecía dar una nueva prórroga al asunto del Programa Nuclear Iraní, a la espera de que ambos procesos electorales se celebrasen y se pudiesen realinear las estrategias a seguir por ambos países (Ibáñez, 2011).

La primera de las Resoluciones se aprobó en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, es decir, se trató de una acción *“en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”*; y además, dentro del artículo 40, el cual afirma que *“a fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables”*. Se trató de un primer paso que buscaba llamar la atención a Irán, para que suspendiera el proceso de enriquecimiento de uranio; y para lo cual debía adoptar las medidas de transparencia acordadas por la Junta de Gobernadores de la AIEA.

Teherán no respondió satisfactoriamente a esta primera Resolución, y en efecto, la siguiente Resolución del Consejo de Seguridad se aprobó en base al artículo 41 del Capítulo VII. El mismo afirma que *“el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que -no impliquen uso de la fuerza armada- han de emplearse, que podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”*. La totalidad de las Resoluciones posteriores fueron adoptadas en el marco de este artículo.

Algunas medidas adoptadas en estas Resoluciones han sido un tanto contradictorias. Como menciona Ibáñez, sorprende que en una Resolución referida al tema de la no proliferación nuclear se prohiba la venta de armas convencionales⁵⁶. No parecía haber relación justificada entre dicha venta de armamento y el objetivo de que Irán no profundizara su Programa Nuclear (Ibáñez, 2011).

⁵⁶ Puede pensarse que el objetivo real era evitar que llegasen nuevas armas a Hezbollah en Líbano y a la milicia shíita Iraquí (Ibáñez, 2011).

Al parecer el Consejo de Seguridad consideró a Irán como una amenaza a la paz internacional y regional no únicamente por el desafío nuclear; y en consecuencia buscó por la vía de una Resolución relacionada con dicha cuestión presionar a Teherán en otros aspectos, particularmente en lo referente a su potencial capacidad armamentística y misilística.

Como ya se mencionó, la Resolución 1929 de 2010 aumentó de forma sensible la presión sobre Teherán. La adopción de esta se vio favorecida por el nuevo contexto internacional, con la llegada de Obama a la Casa Blanca y la mejora de las relaciones entre EEUU, Rusia y China.

En el caso de China influyó el hecho de que llegara a un acuerdo con Arabia Saudita y Emiratos Árabes por el cual ambos le suministrarían petróleo en caso de que Irán dejara de hacerlo en revancha por el apoyo chino a la Resolución (Ibáñez, 2011).

Por su parte, Rusia logró que varias de sus empresas, incluida la principal agencia de exportación de armas *Rosoboronexport*, desaparecieran de la lista norteamericana de entidades sancionadas por comerciar con Irán (Katzman, 2016).

Otro aspecto que favoreció la aprobación de tal resolución fue el hecho de que Irán rechazara, en 2009, la propuesta de tutela de Rusia y Francia antes descrita. La propia Resolución 1929 apoyó dicha propuesta y lamentó que Irán no haya respondido constructivamente a la misma⁵⁷.

Entre 2006 y 2010, el Consejo de Seguridad aprobó seis resoluciones relativas al Programa Nuclear y al Programa de Misiles Balísticos de Irán. Aunque las sanciones tuvieron un alcance limitado (es decir, no incluían sanciones de tipo económica), proporcionaron una justificación legal internacional para las medidas que los distintos países de la comunidad internacional tomaron contra la República Islámica.

Más precisamente, la Resolución 1929 dio la pauta sobre la conexión entre los ingresos de Irán derivados de su sector energético y el financiamiento de su desarrollo nuclear. El lenguaje de esta Resolución, condujo a la acción europea y norteamericana contra los sectores de gas y petróleo, culminando en un embargo de petróleo (Belfer Center, 2015).

Las sanciones impuestas por Estados Unidos y los países de la Unión Europea posteriores a 2010, son las que tuvieron consecuencias más graves para la República Islámica, ya que las mismas afectaron no solo su Programa Nuclear, sino su economía en general.

⁵⁷ De los quince miembros del Consejo de Seguridad, doce votaron a favor de la Resolución, Brasil y Turquía votaron en contra y Líbano se abstuvo. La razón de la oposición brasileña y turca provino del ya comentado acuerdo obtenido con Irán un mes antes de la resolución.

Un mes después de ser aprobada la última Resolución del Consejo de Seguridad, la Unión Europea acordó la imposición de sanciones severas con el objetivo de obligar a Teherán a volver a la mesa de negociaciones. Brevemente, las mismas consistieron en prohibir 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; restricciones de visados; congelamiento de bienes en territorio europeo de altos cargos iraníes, principalmente de los Guardianes de la Revolución (que se presumía eran quienes controlaban el Programa Nuclear de Irán); y limitaciones a la actividad en territorio comunitario de bancos iraníes, de la compañía estatal de tráfico marítimo y del transporte de carga por vía aérea.

En 2012, Europa estableció un embargo sobre la importación de petróleo iraní, siendo esta una de las medidas más severas aprobadas por los europeos en este período. En su declaración, los líderes de la UE expresaron su pesar de que Irán no haya aprovechado las muchas oportunidades que se habían ofrecido para eliminar las preocupaciones de la comunidad internacional sobre la naturaleza del Programa Nuclear. Estas medidas significaron una fuerte presión sobre Irán, que si bien era el quinto exportador de petróleo del mundo, tenía una capacidad limitada de refinación (Hooper, 2010).

Estados Unidos también anunció nuevas sanciones propias poco después del anuncio del Consejo de Seguridad. Éstas también se orientaron fundamentalmente a su sector energético y al sector bancario. El país prohibió a los bancos norteamericanos realizar transacciones con bancos extranjeros que actuaran en nombre de una entidad iraní; desarrolló legislación para disuadir a entidades extranjeras de llevar a cabo cualquier inversión significativa en la industria del petróleo y gas iraní; y estableció sanciones para entidades extranjeras que financiaran personas u organizaciones sujetas a las sanciones impuestas por Naciones Unidas. Estas sanciones alcanzaron también a los Estados que no colaborasen en evitar que se exporten o reexporten a Irán tecnologías relacionadas con la proliferación nuclear (ACA, 2013).

El gobierno norteamericano amplió el alcance de las denominadas "sanciones secundarias", dirigidas a las entidades que mantenían negocios con Irán, y que no eran estadounidenses. En palabras de David Cohen (2010), ex Subsecretario para el terrorismo e inteligencia financiera norteamericano:

“Foreign banks and businesses still have to make a choice: they can do business with Iran, or they can do business with the U.S.—not both” (Belfer Center, 2015:8).

Para un mayor detalle de las sanciones que las potencias occidentales aprobaron contra el régimen iraní, posteriores a 2006 y en el marco de la crisis nuclear, incluimos las siguientes tablas:

Cuadro 2
Principales medidas aprobadas por la Unión Europea

Denominación	Fecha	Principales disposiciones
Posición Común/ Consejo de la UE/ 2007/140/CFSP	Febrero de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la exportación de tecnología sensible (nuclear y misilística) • Prohibición de la asistencia técnica y financiera para actividades vinculadas al desarrollo nuclear y misilístico. • Congelamiento de activos y bienes, así como prohibición de visados para individuos y compañías designadas por la Resolución de CS-ONU.
Decisión/ Consejo de UE/ 2010/413/CFSP	Julio de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la exportación de armas a Irán • Prohibición de la asistencia técnica y financiera para actividades vinculadas al desarrollo nuclear o a la adquisición de armas. • Prohibición de la exportación a Irán de equipos y tecnología destinados a la industria gasífera o petrolera. • Ampliación del listado de individuos y compañías sancionadas.
Decisión/ Consejo de UE/ 2011/235/CFSP	Abril 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Congelamiento de activos y bienes, así como prohibición de visados para individuos acusados de violación a los derechos humanos.
Decisión/ Consejo de UE/ 2012/35/CFSP	Enero de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la importación, compra y transporte desde Irán de crudo y productos derivados (petroquímicos). • Prohibición del financiamiento y seguro de la compra o transporte de crudo. • Prohibición de la exportación a Irán de equipos y tecnología destinados a la industria petrolera, así como de ayuda técnica y financiamiento. • Prohibición de las ventas a Irán de oro y otros materiales preciosos.
Decisión/ Consejo de UE/ 2012/152/CFSP	Marzo de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión del acceso de bancos iraníes al sistema de transferencias bancarias SWIFT.

Decisión/ Consejo de UE/ 2012/635/CFSP	Octubre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la importación, compra y transporte desde Irán de gas. • Prohibición de la exportación a Irán de tecnología naviera.
--	-----------------	--

Fuente: Adaptación de: Belfer Center for Science and International Affairs (2015). Sanctions against Iran: A guide to targets, terms and timetables.

Cuadro 3
Principales medidas aprobadas por los Estados Unidos

Denominación	Fecha	Principales Disposiciones
“Iran Freedom Support Act” (IFSA)	Septiembre de 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones a individuos y entidades que cooperen con Irán en la producción de Armas de Destrucción Masiva. • Codifica la prohibición de todo tipo de comercio con Irán.
Orden Ejecutiva 13438	Julio de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de las propiedades de individuos involucrados en la desestabilización de Irak.
“Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act” (CISADA)	Julio de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones a la venta de gasolina a Irán, así como de cualquier tipo de asistencia a dicha industria (seguros, transporte). • Sanciones a instituciones financieras extranjeras faciliten transacciones a individuos sospechados de vinculación con la adquisición de ADM y el terrorismo en Irán.
Orden Ejecutiva 13553	Septiembre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de las propiedades de individuos del gobierno iraní involucrados con la violación de derechos humanos en Irán en 2009^a.
Orden Ejecutiva 13572	Abril de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de las propiedades de individuos involucrados con la violación de derechos humanos en Siria, incluidos nacionales iraníes.
Orden Ejecutiva 13590	Noviembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Sancionó la contribución al mantenimiento y la expansión de la explotación petrolera en Irán.
Sección 311 “Money Laundering designation”/ USA PATRIOT ACT	Noviembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Designación del Sistema Financiero Iraní como jurisdicción de preocupación primaria por lavado de dinero.
Sección 1245 / National Defense Authorization Act FY 2012	Diciembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Codifica Sección 311 “Money Laundering designation”. • Sanciona bancos extranjeros que mantengan transacciones con el Banco Central Iraní
Orden Ejecutiva 13599	Febrero de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de todas las propiedades del gobierno iraní y su Banco Central bajo jurisdicción norteamericana.

Orden Ejecutiva 13606	Abril de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Bloqueo de las propiedades de individuos involucrados con violaciones a los derechos humanos relativas a la tecnología de la información.
Orden Ejecutiva 13608	Mayo de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Medidas contra los evasores de sanciones aprobadas.
Orden Ejecutiva 13622	Julio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Sanciones a instituciones financieras extranjeras que faciliten las ventas de petróleo de Irán. Sancionó en particular a los Bancos que mantuvieran relaciones con las compañías petroleras iraníes: <i>National Iranian Oil Company</i> y <i>Naftiran Intertrade Company</i>.
“Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act”	Agosto de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona a firmas que apoyen y asistan al sector petrolero iraní. Sanciona compañías dueñas de buques que transporten petróleo iraní, así como también aquellas que participen en “<i>joint-ventures</i>” para explotar los recursos del país. Demanda de que las remesas provenientes de la venta de petróleo iraní sean trabadas en cuentas especiales
Orden Ejecutiva 13628	Octubre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Amplía el documento anterior.
“Iran Freedom and Counter-Proliferation Act” /National Defense Authorization Act FY 2013	Enero de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona entidades que vendan o presten bienes y servicios al sector energético iraní, así como también firmas involucradas en la construcción de naves en Irán, y en el otorgamiento de seguros a empresas navieras. Sancionó la provisión de metales preciosos a Irán.
Orden Ejecutiva 13645	Junio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona el involucramiento en la industria automotriz iraní. Bloqueó los bienes de bancos que hicieran negocios y operaran en moneda iraní.

Fuente: Adaptación de: Belfer Center for Science and International Affairs (2015). *Sanctions against Iran: A guide to targets, terms and timetables*.

^a Fecha del comienzo del “Movimiento Verde” en Irán, movimiento social y político de oposición al gobierno del entonces presidente Ahmadinejad y que se oponía a su reelección, organizando manifestaciones y eventos de protesta pública.

Como podemos observar, los Estados Unidos se centraron en la imposición de sanciones que en la mayoría de los casos revistieron un carácter indirecto. Es decir, al mantener relaciones económicas casi nulas con Irán desde 1979, el gobierno norteamericano tomó la decisión de avanzar en medidas extraterritoriales sancionando a empresas e individuos fuera de los límites del país.

Se trató de ampliar la prohibición de intercambios con Irán más allá de la frontera de los Estados Unidos. A diferencia de la Unión Europea, cuyos países sí mantenían relaciones comerciales al momento de la crisis, lo cual sí les permitió tomar medidas que afectaran directamente a Irán como es el caso de los embargos.

También debe tomarse en consideración que muchas de las sanciones que Estados Unidos venía aplicando a Irán con anterioridad a nuestro período de estudio, fueron ampliadas y profundizadas tras la crisis⁵⁸.

Sin embargo, no todos los actores en la escena internacional, incluyendo a aquellos que eran los principales socios comerciales de Irán, adoptaron la misma posición sobre este tema.

Rusia en particular, criticó fuertemente las sanciones económicas de la UE y de EEUU. El vice canciller ruso Sergei Ryabkov expuso:

"We are extremely disappointed that neither the United States nor the European Union is heeding our calls to refrain from such steps" (Hooper, 2010:2).

Rusia se opuso firmemente a las sanciones económicas, alegando que estas perjudicarán las conversaciones sobre el Programa Nuclear Iraní, y no le agradó la idea de que los Estados Unidos y la UE se colocaran "por encima" del Consejo de Seguridad (Hooper, 2010).

En el caso del gobierno chino, este presentó argumentos similares en contra de las sanciones económicas impuestas a la República Islámica.

Análisis del contenido de las sanciones por tema⁵⁹

Congelamiento de activos financieros y bienes iraníes en el exterior

En las Resoluciones de Naciones Unidas no encontramos referencias concretas de sanciones al sector bancario iraní en general, que impidiera su operatoria en los mercados mundiales. Sin embargo, dos entidades bancarias iraníes fueron incluidas en la lista de entidades cuyos activos en el exterior debían ser congelados.

⁵⁸ Las primeras sanciones estadounidenses contra Irán siguieron a la captura de diplomáticos estadounidenses en Teherán en 1979. En ese entonces, el presidente Jimmy Carter emitió una orden ejecutiva de confiscación de propiedades iraníes en los EE.UU, declarando que la situación en Irán constituía una amenaza extraordinaria a la seguridad nacional, la política exterior y la economía de los Estados Unidos. Con posterioridad, el presidente Ronald Reagan agregó a Irán a la lista de patrocinadores del terrorismo, después de un ataque de Hezbollah que se creyó patrocinado por Irán en 1983, y en el cual murieron 241 marines estadounidenses en Beirut. Tras la creciente preocupación por la adquisición de armas de destrucción masiva y el apoyo al terrorismo, el presidente Bill Clinton emitió en 1995 dos órdenes ejecutivas que prohibían el comercio de entidades norteamericanas y la inversión en Irán. El año siguiente, firmó la Ley de Sanciones contra Irán y Libia, que impuso sanciones a cualquier empresa que invirtiera en el sector energético iraní. En 2006, las sanciones contra Libia se levantaron, no así las contra Irán. Ver tabla Anexo I.

⁵⁹ Para mayores detalles sobre el contenido de las sanciones ver: Katzman K. (2016). Iran Sanctions. *Congressional Research Service Reports*. Recuperado de: <https://fas.org/sqp/crs/mideast/RS20871.pdf>.

Entre 2006 y 2011 varios bancos iraníes fueron vinculados a la proliferación nuclear y al terrorismo por Estados Unidos (EX.O. 133382 y 13224). Los Estados Unidos (tras la aprobación de CISADA en 2010) prohibieron las transacciones de los bancos norteamericanos con cualquier entidad extranjera que operara con la Guardia Revolucionaria iraní o con entidades sancionadas por las resoluciones del Consejo de Seguridad, incluido el Banco Central de Irán⁶⁰. También (bajo la Sección 1245 de FY2012) el país desautorizó las cuentas de nacionales en bancos extranjeros que procesaran transacciones del Banco Central Iraní, a modo de prevenir el lavado de dinero. Además, en 2012 el gobierno norteamericano bloqueó los bienes cuyos propietarios o administradores fueran miembros del gobierno iraní (EX.O. 13599).

La Unión Europea congeló los activos del Banco Central de Irán en 2012 y prohibió todas las transacciones con bancos iraníes, aunque en determinados casos previó la concesión de autorizaciones especiales. Irán también fue bloqueado en el sistema de pago electrónico por transferencia *SWIFT*.

Comercio internacional

En ningún caso las Resoluciones del Consejo de Seguridad prohibieron el comercio o la inversión en Irán. Sin embargo, la Resolución 1803 y la 1929 autorizaron a los países a inspeccionar los cargamentos transportados por las compañías "*Iran Air*" y "*Islamic Republic of Iran Shipping Line*", y cualquier buque nacional o internacional si existiese la sospecha de que el envío incluía mercancías cuya exportación a Irán estaba prohibida.

Ya en 1995 Estados Unidos había prohibido a las compañías nacionales tanto las importaciones como las exportaciones a Irán, así como también la inversión en ese país (EX.O 12959, 12957- 1995). Un decreto subsiguiente buscó impedir la triangulación del comercio (13059), prohibiendo la actividad de las firmas que era conocido que exportaban a un tercer país con destino final Irán. Si bien estos decretos son anteriores a la crisis nuclear, año tras año desde 1995, los Estados Unidos renuevan estas sanciones al renovar el "Estado de Emergencia iraní". Esta situación le otorga poderes especiales al presidente de la nación para regular el comercio con el país en estado de emergencia.

⁶⁰ Desde el 2006, el Tesoro Norteamericano también prohibió a los bancos norteamericanos las transacciones indirectas, es decir, con entidades que no estaban en la lista de entidades sancionadas, pero que llevaban a cabo operaciones en nombre de bancos iraníes.

CISADA (2010) codificó la prohibición de comercio con el país persa, tipificando algunas excepciones tales como la importación de bienes selectos como el caviar, las alfombras y las obras de arte⁶¹, a su vez también eximió de la prohibición la exportaciones de tecnología de la información, los componentes de aviación civil, medicamentos (exportados mediante licencias) y a todo bien que “apoyara la democracia” en el país.

IFSA (2006) en uno de sus artículos codificó la prohibición de inversiones en Irán. Además, bajo la Orden Ejecutiva 13382, el país decidió congelar las propiedades de “*Islamic Republic of Iran Shipping Line*” (IRISL) y de varios afiliados a esta.

Europa no prohibió el comercio civil de bienes en ningún momento. Sin embargo, las medidas de la UE anunciadas en 2010, prohibieron a “*Iran Air Cargo*” acceder a los aeropuertos de la UE. Estos países también congelaron activos de IRISL y sus filiales, perjudicando de este modo el transporte de bienes.

Sector Energético

No existe una Resolución del Consejo de Seguridad al respecto. Sin embargo, la Resolución 1929 destacó “la conexión potencial entre los ingresos de Irán que se derivan de su sector energético y la financiación de su Programa Nuclear”. Esta formulación fue interpretada como un apoyo de las Naciones Unidas para que los países prohíban a sus empresas negociar con Irán en el sector energético.

ISA (1996) y otras actas (ITRSHRA de 2012, IFCA de 2012) y decretos subsiguientes, prohibieron prácticamente todo tipo de transacciones con Irán en este sector. ISA fue la primera sanción extra-territorial a Irán, es decir, una sanción que autoriza a Estados Unidos a penalizar a compañías de terceros países. El documento ha ido cambiando y profundizándose desde su sanción en los noventa.

Los principales puntos de este acta son: la prohibición de invertir para desarrollar la industria del petróleo y el gas en Irán, así como también la inversión relativa al desarrollo de energía nuclear y la participación en la explotación de minas de uranio en Irán. También sanciona a firmas que vendan gasolina a Irán o que participen en el transporte de esta, como es el caso de empresas dueñas de buques tanque. Se prohíbe la importación de petróleo y de productos derivados de este, también las transacciones con la *National Iranian Oil Company* o cualquier otra compañía del sector. Cualquier intento de operación financiera de estas compañías sería bloqueada⁶².

⁶¹ En 2010 estos bienes de lujo eran los únicos ítems que EEUU importaban de Irán, pero con la escalada del conflicto su importación se vio afectada.

⁶² ISA también alcanzó a otros sectores como el automotriz, sancionando a compañías que vendieran componentes a Irán para esta industria.

En FY2012 NDAA, Estados Unidos se propuso obstaculizar la exportación de crudo iraní. Para ello impuso sanciones a toda firma que mantuviera transacciones con el Banco Central de Irán, entidad receptora de los ingresos por la venta de petróleo. Se harían excepciones si el país de origen de dicha entidad certificaba haber reducido la compra de petróleo a Irán.

Con algunas excepciones, con la imposición del embargo, la UE canceló casi todas las relaciones con el sector energético de Irán después de 2011.

Compra y venta de armas

Las resoluciones del Consejo de Seguridad prohibieron explícitamente tanto la compra como la venta de armamento y de bienes de doble uso a Irán (es decir, que podrían tener una aplicación militar). Además, la Resolución 1737 impuso un congelamiento mundial de los bienes y propiedades de las entidades sospechadas de participar en la adquisición de Armas de Destrucción Masiva (ADM) por parte de Irán. Las Resoluciones subsiguientes ampliaron la lista de entidades iraníes sujetas a estas Sanciones. Finalmente, la resolución 1929 prohibió a Irán emprender cualquier actividad relacionada con la fabricación de misiles capaces de transportar un arma nuclear.

En el caso de los Estados Unidos, Irán es inelegible como destino para exportar armas o ítems de doble uso, y esto fue estipulado en varios instrumentos jurídicos. El país estableció sanciones (mayormente embargo de bienes) para aquellas entidades que se vieran involucradas en la provisión de ADM a Irán; así como también se verían sancionadas las entidades que ayudaran a la República Islámica en la consecución de sus programas nucleares y de misiles balísticos.

Las entidades en cuestión fueron enumeradas en la lista de "Entidades que promueven la proliferación" (EX O 13382 de 2005). El gobierno norteamericano también contempló el caso de que quien provea este tipo de armas a Irán sea otro Estado, con sanciones que incluyeron cese de programas de asistencia en caso de existir e incluso suspensión de acuerdos de cooperación con EEUU.

La Unión Europea prohibió la venta de equipos militares de todo tipo, así como también la venta de bienes de doble uso y la provisión de tecnología para su programa de misiles balísticos. Luego de 2010, los países europeos congelaron los activos de aquellas entidades vinculadas al negocio de ADM con Irán.

Otras cuestiones

Respecto de *paquetes de ayuda externa y financiación*, Estados Unidos continuó con la prohibición de toda ayuda externa a Irán que no sea de tipo puramente humanitaria (Ley de Asistencia Exterior), debido principalmente a que el país formaba parte de la lista de "Estados patrocinadores del Terrorismo". Desde 2010 la UE también prohibió todo tipo de ayudas y préstamos a Irán.

Asimismo, Estados Unidos –bajo la Sección 1621 de la Ley de Instituciones Financieras- llamó a las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, a votar en contra de los préstamos a Irán. Un llamado similar hizo el Consejo de Seguridad con la Resolución 1747. En esta solicitó, pero no ordenó, que los países y las instituciones financieras se abstuviesen de otorgar préstamos a Irán, excepto que estos fuesen con motivos de fomento del desarrollo o de ayuda humanitaria.

3. Política de balance de poder: manteniendo el *statu-quo*

Debido a la fortaleza demográfica y económica de los países en Medio Oriente, cualquiera de ellos que emerja como un poder dominante, y que a su vez tenga a su disposición tecnología nuclear, representa una amenaza al *statu-quo* regional. Comprometiendo, en consecuencia, los intereses de las potencias del sistema internacional en la zona. Fundamentándose en este pensamiento, estas últimas lograron diseñar e implementar –según entendemos- una política de balance de poder contra Irán.

Como señala Barbé, retomando el trabajo de Hoffmann (1977), *“se trata, por tanto, de la política de aquellos estados que deliberadamente tratan de impedir la preponderancia de un Estado en particular y de mantener un equilibrio aproximado de poder entre los principales rivales”* (Barbé, 1987:11).

Ante la perspectiva de que el *statu-quo* se viera alterado por el desarrollo nuclear iraní y una posible aplicación militar del mismo, las principales potencias del sistema lideradas por los Estados Unidos accionaron diseñando la ya analizada política de sanciones contra la República Islámica. Las mismas optaron por aliarse de forma tácita para el logro de un objetivo común: impedir que la República Islámica avanzara en la adquisición de un nuevo recurso de poder que pudiera mejorar su posición en la estructura de Estados. Con el mismo fin, estos países hicieron uso tanto de sus recursos materiales de poder –principalmente económicos y mediante la imposición de sanciones- como de su influencia en organizaciones internacionales tales como la Agencia Internacional de la Energía Atómica y las Naciones Unidas, para validar la instrumentación de dicha política de sanciones.

Al respecto de esta política de balance de poder, puede decirse que la posición de las potencias sobre el asunto siempre abogó por el recurso de la imposición de sanciones a Irán, más que por un ataque militar preventivo. Una respuesta de tipo militar hubiera resultado contraproducente por varias razones.

En primer lugar, porque no era fácil garantizar que los ataques pudieran acabar con todas las instalaciones nucleares iraníes, repartidas por todo el país y en algunos casos incluso escondidas bajo tierra. Además, un ataque de estas características podía tener consecuencias sanitarias y ambientales para la población civil.

En segundo lugar, Irán tenía capacidad de respuesta ante este tipo de ataques. No sólo porque sus misiles balísticos llegarían sin problemas a Israel y a las bases estadounidenses en el Golfo, sino también porque podía tomar represalias comprometiendo la situación tanto en Irak, como en Líbano o en la propia Palestina, gracias a sus vínculos con grupos shiítas de la región. Incluso podía intentar la desestabilización de países vecinos con importante población shiíta como Arabia Saudita.

El propio líder supremo Ali Jamenei ya había advertido en julio de 2004 que si alguien invadía su nación, Irán respondería comprometiendo los intereses globales del invasor. En este sentido, no se descartó un posible bloqueo del estrecho de Ormuz, importante ruta de petróleo. Lo que derivaría en un incremento del precio del crudo de modo notable y dañaría aún más la débil recuperación económica de Occidente tras la crisis de 2009 (Ibáñez, 2011).

En tercer y último lugar, la falta de consenso internacional para una acción de este tipo (que no sería aprobada, probablemente, por el Consejo de Seguridad de la ONU) sólo llevaría a un aumento de las fricciones entre los miembros del Consejo. El ejemplo de lo ocurrido en Irak (supuesta posesión de armas de destrucción masiva nunca encontradas) estaba todavía demasiado próximo como para pasarlo por alto (Garrido Rebolledo, 2006).

Las posibles represalias iraníes ante una agresión eran de suficiente entidad como para reducir notablemente las posibilidades reales de que se llevase a cabo un ataque quirúrgico o una invasión terrestre. Además, en particular los Estados Unidos, no podían embarcarse en una operación de semejante calibre; la cual hubiese implicado no solo un notable desgaste político, sino también un coste económico inabarcable.

“La utilidad estratégica de un ataque preventivo sobre las instalaciones nucleares iraníes podría acarrear efectos adversos a los intereses estadounidenses en Oriente Medio, al mismo tiempo que daría al gobierno de Teherán la mejor justificación para emprender un auténtico programa de disuasión nuclear a medio plazo⁶³” (Fernández, 2005).

⁶³ Si Estados Unidos o Israel hubiesen efectuado un ataque quirúrgico, el régimen teocrático hubiese incrementado su apoyo político interno y reforzado su poder, porque sus instalaciones nucleares son

A continuación mencionaremos algunos argumentos que nos han llevado a la conclusión de que las sanciones impuestas a la República Islámica responden más a una política de balance de poder y a un intento por evitar un reposicionamiento de Irán, que a una respuesta ante una amenaza real a la seguridad internacional regional y global –tal y como fue planteado por las potencias occidentales del sistema internacional.

En primer lugar, al no haberse encontrado evidencia de armamento nuclear en desarrollo en Irán, como ya hemos mencionado, la crisis se fundamentó en un cálculo de probabilidades. En consecuencia, no es posible afirmar que la actividad del país ponía en riesgo la seguridad regional e internacional en los términos planteados por las potencias. Esta situación amerita el interrogante acerca de si es posible y legal imponer sanciones por “presunción de intenciones”.

En general, puede afirmarse que la política desarrollada por las potencias del sistema en este caso no se apoyó en argumentos del todo congruentes con los adoptados en otras crisis similares. Es decir, si de lo que se trataba era de la defensa de las normas internacionales que rigen el uso de la energía nuclear, es conocido que existían países a los cuales no se les había exigido ni sancionado como a Irán por emprender el desarrollo de tecnología nuclear. En ese sentido, el país persa acusó a las potencias de tener un doble rasero.

Israel y Estados Unidos año tras año, con un doble estándar, han boicoteado las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre la desnuclearización de Oriente Medio. Israel está totalmente al margen del TNP, e India y Pakistán, que tan buenas relaciones mantienen con Estados Unidos, también (Fernández, 2005).

Contrario a lo acontecido en el caso iraní,

“Every time another country has managed to shoulder its way into the nuclear club, the other members have always changed tack and decided to live with it. In fact, by reducing imbalances in military power, new nuclear states generally produce more regional and international stability, not less” (Waltz, 2012).

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre el motivo por el cual las potencias del sistema internacional se han propuesto frenar el desarrollo nuclear iraní, o al menos limitar su capacidad. Si el riesgo de proliferación no es posible de corroborar con las evidencias encontradas, creemos entonces que la respuesta al por qué de las sanciones de la comunidad internacional está en “el balance de poder”, en la búsqueda de mantener el *statu-quo* e impedir la emergencia de Irán como hegemon regional.

vistas por la mayoría de los iraníes como un símbolo de orgullo nacional, de afirmación de soberanía y de progreso tecnológico. (Fernández, 2005).

En segundo lugar, entender las medidas adoptadas desde la perspectiva del balance de poder, permite explicar por qué tanto Rusia como China, países con los que Irán mantenía fuertes vínculos, optaron por no vetar las Resoluciones que se aprobaron en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ya que como se ha mencionado en este trabajo, a ambos países también les preocupaba que eventualmente el país persa desarrollase armamento nuclear, y en consecuencia entrase en contradicción con determinados intereses estratégicos en la región.

En tercer lugar, como explica Waltz, la teoría de equilibrio de poder no sostiene que los Estados irremediablemente siempre busquen restablecer el *statu-quo* cuando este se ve alterado, ni tampoco que siempre adopten las mismas estrategias para hacerlo. Se trata más bien de una fuerte tendencia de las potencias del sistema o de los subsistemas a recurrir a este tipo de políticas cuando lo creen necesario. En reiteradas ocasiones mantener el equilibrio de poder en una región, implica el mantenimiento de la hegemonía estratégica de un país o grupo o países, y no un verdadero equilibrio y paridad entre los países de la misma (Waltz, 2012).

En este sentido, la configuración de poder en Medio Oriente en el período estudiado era funcional a los intereses tanto económicos como políticos de las potencias. Como ya hemos analizado en este trabajo, la emergencia de un Irán poderoso, con mayores márgenes de maniobra e influencia y que ya no pudiese ser disuadido por el uso de la fuerza, comprometía los intereses a largo plazo de las potencias del sistema internacional. Las sanciones estudiadas en este capítulo reflejan el accionar de estas para impedir la preponderancia de Irán en la región.

C. Conclusiones parciales

En primer lugar, podemos concluir que desde la perspectiva de las potencias del sistema internacional, la República Islámica de Irán representó una amenaza tanto a nivel regional como global. El gobierno iraní no había cumplido plenamente con las disposiciones del TNP y se mostró poco dispuesto a resolver el *impasse* sobre su programa nuclear. Ocultó durante más de dieciocho años el verdadero alcance de su Programa Nuclear, amplió sus instalaciones nucleares y resistió inspecciones de la AIEA.

En palabras de Alon Ben-Meir,

“Iran’s behavior, in this regard has eroded its international credibility and raised serious questions about its ultimate intentions” (Ben-Meir, 2009: 78).

La conducta poco transparente del gobierno iraní en lo relativo a actividades nucleares, llevó a que el Programa Nuclear fuera señalado como el componente principal de tal amenaza. Sin embargo, no fue la única variable en el cálculo realizado por las potencias. Estas entendieron que sus intereses se verían amenazados, no solo por la emergencia de un Irán más poderoso a raíz de su desarrollo nuclear, sino también por la cercanía geográfica de la República Islámica a dichos intereses y por su capacidad ofensiva en proceso de expansión (desarrollo misilístico).

La vinculación de las capacidades ofensivas iraníes con la ampliación de su Programa de Misiles Balísticos, que el país emprendió paralelamente al proyecto nuclear, convenció a las potencias de que este era un componente más de la amenaza iraní. Generalmente, se sostiene que el desarrollo de misiles es un elemento central en la planificación de un país que busca dotarse de armas nucleares.

Se debe tener en cuenta que tanto Rusia como China, no compartieron la totalidad de los argumentos presentados por las potencias occidentales sobre la amenaza iraní. A pesar de ello, no se sumaron a los esfuerzos de la República Islámica por defenderse de tales acusaciones y finalmente, apoyaron las sanciones del Consejo de Seguridad contra esta.

En segundo lugar, entendemos que los Estados Unidos tuvieron un rol central en la *securitización* del Programa Nuclear Iraní y en la construcción de consenso internacional para contener dicho programa. En 2006, la presión de la administración de Bush sobre la AIEA y sobre los países integrantes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, fue un aspecto determinante para que el caso iraní fuese remitido al Consejo de Seguridad.

Tras la llegada de Obama a la Casa Blanca, es posible observar un importante activismo norteamericano en la justificación de las sanciones que desde 2006 se impusieron al país persa. Entendemos que se buscó sostener, ante la opinión pública mundial y principalmente la de los países miembros del Consejo, el argumento de que el camino elegido para contrarrestar la amenaza iraní era el correcto.

La política estadounidense sobre Irán entre la administración Bush y Obama pudo haber sido distinta en términos de tácticas, pero no en cómo se percibió a Irán. La República Islámica representaba una amenaza desde la perspectiva estadounidense y esta percepción es la que el país logró imponer en la comunidad internacional de Estados

En tercer lugar, podemos concluir que las potencias del sistema optaron por adoptar medidas coercitivas para contener la amenaza iraní. Excluyendo el uso de la fuerza, usaron tanto su influencia política como económica para imponer sanciones contra la República Islámica.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas conminó a Irán a cesar sus actividades de enriquecimiento de uranio y aprobó seis sanciones en el marco del capítulo 7 de la Carta de Naciones Unidas, artículos 40 y 41. Este grupo de sanciones interrelacionadas entre sí, sirvieron de respaldo jurídico a las potencias occidentales para la posterior imposición unilateral de medidas más severas.

Finalmente, creemos que en este caso las sanciones internacionales pueden ser entendidas como una política de balance de poder, cuyo objetivo último fue el mantenimiento del *statu-quo* regional. A los ojos de las potencias, un arsenal nuclear llevaría a los líderes iraníes a perseguir sus objetivos regionales de manera más agresiva.

Al no haberse encontrado evidencia de armamento nuclear en desarrollo en Irán, es posible cuestionar los motivos de la política de sanciones. Al tratarse de un cálculo de probabilidades, no es posible afirmar que Irán estaba poniendo en riesgo la seguridad regional e internacional en los términos planteados por las potencias. Por el contrario, creemos que sí es posible afirmar que Irán amenazaba la seguridad de los intereses de las potencias del sistema y que en virtud de ello las mismas decidieron actuar.

Como sugiere Colin H. Kahl, aunque la República Islámica era un actor racional, ello no implicaba que no fuese peligrosa, ya que la amenaza que esta representaba se incrementaría de desarrollar armas nucleares. Irán no era un *statu-quo-state*, y su comportamiento sugería que no era un Estado que persiguiera fines pacíficos (Kahl, 2012).

CAPÍTULO III

En este capítulo, en primer lugar, analizaremos las consecuencias económicas, políticas y sociales de la imposición de sanciones internacionales a la República Islámica y, en segundo lugar, el cambio de la política exterior iraní a partir de 2013, haciendo uso de herramientas teóricas del neorrealismo waltziano y del Realismo Defensivo en general. Por último, analizaremos el Acuerdo alcanzado en 2015 en el marco del Grupo Negociador P5+1, que puso fin a la crisis internacional y estableció las pautas para el levantamiento de las sanciones que recaían sobre Irán.

A. Consecuencias de las sanciones internacionales para Irán

1. Consecuencias económicas

En reiteradas ocasiones, desde la Revolución Islámica, la economía iraní supo amortizar presiones externas con los ingresos provenientes de los altos precios del petróleo en el mercado mundial. Sin embargo, esta situación fue cambiando, en tanto el declive del valor del crudo en ciertos periodos y las políticas desacertadas de su gobierno, exacerbaban las debilidades estructurales de su economía (Clawson, 2009).

Antes de mencionar los efectos económicos ocasionados por las sanciones internacionales, es necesario hacer una breve referencia a la coyuntura económica iraní hacia 2010 –año en el que las potencias occidentales aprobaron las medidas más severas contra el país-. Como veremos a continuación, la economía iraní presentaba falencias que nada tuvieron que ver con la imposición de sanciones. Es por ello que, como señalan varios analistas, la economía era su “talón de Aquiles” y, en consecuencia, las sanciones fueron efectivas en agravar y profundizar los problemas de la misma.

Para economistas como Patrick Clawson, el pueblo iraní atribuyó a las sanciones económicas internacionales más poder del que en realidad tuvieron. Si bien las mismas llevaron a la economía persa a un estado de emergencia, muchos de los problemas que aquejaban a la población –y que se vieron exacerbados por las restricciones internacionales- tenían origen en la política económica que el país había sostenido durante años; y en algunos elementos coyunturales como la caída en los precios del petróleo. Sin embargo, resultó más atractivo al sentimiento popular culpar a las sanciones externas por los problemas económicos del país (Clawson, 2009).

La histórica mala administración de Irán de sus recursos naturales y humanos, fue exacerbada desde 2006 por las políticas intervencionistas de Ahmadinejad⁶⁴, y por la posterior caída de los precios del petróleo hacia el final de su segundo mandato (Maloney, 2010).

“After six years of epic revenues that accompanied the global economic crisis, they slide from a mid-2008 high of \$147 per barrel to prices that dipped below \$50 (or onethird of the previous high) (...)” (Maloney, 2010: 136).

Esta situación creó nuevas y profundas limitaciones para un tipo de liderazgo como el iraní, que dependía de vastos flujos de ingresos externos para mantener a raya las voces de protesta. Aún así, incluso antes de esta caída de precios y desde hacía varios años, ciertos indicadores económicos sugerían graves problemas. Nos referimos a una inflación de dos dígitos, la escasez energética, un mercado de valores del crudo deprimido y altas tasas de desempleo – especialmente entre los jóvenes-. A los cuales se deben adicionar el alto gasto del gobierno y las dificultades para financiar las importaciones.

Habiendo precisado la coyuntura económica del país, a continuación profundizaremos sobre las consecuencias económicas ocasionadas específicamente por las sanciones internacionales.

Podemos afirmar que fueron las sanciones impuestas por Estados Unidos y Europa con posterioridad a 2010, las que tuvieron notables efectos negativos sobre la economía persa. En términos generales, puede decirse que las mismas limitaron la capacidad de Irán para atraer inversión extranjera, dificultaron sus importaciones de gasolina, su negocio de transporte marítimo y las relaciones financieras de sus bancos en casi todo el mundo.

⁶⁴ Tomando ventaja del *boom* petrolero que le permitió al país cosechar más de \$ 250 mil millones de dólares durante sus primeros tres años y medio como presidente, Ahmadinejad gastó el dinero de modo paternalista -distribuyendo fondos grandes y pequeños para proyectos provinciales (Maloney, 2010).

Según la base de datos del Banco Mundial, la economía de Irán se contrajo alrededor de un 9% entre 2012 y 2014. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la tendencia comenzó a revertirse en 2014, antes de la liberación de las sanciones, alcanzando un crecimiento del 3 % en dicho año, gracias a la apertura de los mercados asiáticos (WB, 2017)⁶⁵.

Por un lado, al momento que las sanciones dificultaron la venta de gasolina a Irán, el país se enfrentó a graves problemas en el suministro de combustible – agravados por la falta de capacidad de sus refinerías-. Esta situación en particular, derivó en duras críticas al gobierno y a su posición en las negociaciones nucleares (Hooper, 2010).

Por otro lado, las sanciones afectaron severamente al sector petrolero iraní. No solo por la disminución en las ventas, sino también porque Irán dependía de las inversiones y tecnologías extranjeras para mantener su producción de petróleo y desarrollar nuevas capacidades⁶⁶ (ACA, 2013).

“Al menos 60.000 millones de dólares de inversión extranjera en el sector de la energía se desaprovecharon, y casi la mitad de las compañías que trabajaban previamente en este sector detuvieron sus actividades comerciales en Irán” (Martí Sempere, 2013:13).

Las sanciones impuestas al país elevaron su calificación de riesgo, colocándolo en una posición poco atractiva y confiable para las empresas extranjeras. Ello se evidenció en una escasa actividad de desarrollo en los diversos sitios de explotación de petróleo y gas en Irán después de 2010. Según un informe elaborado por Kenneth Katzman, algunos proyectos abandonados por inversionistas extranjeros fueron asumidos por empresas nacionales, particularmente aquellas relacionadas con el IRGC. Sin embargo, las empresas iraníes no tenían la capacidad técnica de las firmas internacionales que se retiraron (Katzman, 2016).

Respecto de los ingresos por la venta de petróleo,

“(...) sanctions drove Iran’s crude oil sales down about 60% from the 2.5 mbd of sales in 2011 (...)” (Katzman, 2016: 55).

“(...) sanctions have cost Iran over \$160 billion in oil revenues since 2012. Iran earned \$120 billion from oil sales in 2011; about \$35 billion in 2013; and, because of the fall in prices, even less in 2014 and 2015” (Katzman, 2016: 55).

⁶⁵ Para un mayor detalle en la evolución del PIB (indicador del crecimiento de la economía iraní) a lo largo del período estudiado en este trabajo, consultar el Anexo II (Gráficos).

⁶⁶ “(...) se estima que Irán necesita una inversión anual de 25.000 millones de dólares para continuar con la explotación de su petróleo y gas” (Hidalgo García, 2013: 13).

Los países que siguieron comprando petróleo a Irán después de 2012, lo hicieron a niveles reducidos –tal es el caso de China, India, Japón, Corea del Sur, Taiwán y Turquía.

A continuación incluimos un cuadro para ilustrar la reducción en las ventas de crudo con posterioridad a 2010:

Cuadro 4
Reducción de las ventas de crudo de Irán

Comprador	Ventas con anterioridad a las sanciones pos 2010	Ventas hacia 2014	Porcentaje de reducción
Unión Europea	600.000	0	-100%
China	550.000	410.000	-25%
Japón	325.000	190.000	-40%
India	320.000	190.000	-40%
Corea del Sur	230.000	130.000	-40%
Turquía	200.000	120.000	-40%
Sudáfrica	80.000	0	-100%
Malasia	55.000	0	-100%
Sri Lanka	35.000	0	-100%
Taiwán	35.000	10.000	-70%
Singapur	20.000	0	-100%
Otros	55.000	0	-100%
Total	2.505 millones	1.057 millones	-60%

Fuente: Belfer Center for Science and International Affairs (2015). Sanctions against Iran: A guide to targets terms and timetables.

El sector también se vio particularmente perjudicado por las sanciones norteamericanas a las empresas que ofrecieran servicios de seguro o garantías para las exportaciones de petróleo iraní. La obtención de un seguro marítimo era crucial para la expansión de las exportaciones de petróleo, pero también para el general de las exportaciones⁶⁷ (Katzman, 2016).

Al representar este sector el mayor porcentaje de las exportaciones del país, el nivel general de las mismas decreció notablemente luego de 2012. Para un mayor detalle del comportamiento tanto de las exportaciones como de las importaciones generales del país, consultar el Anexo II (Gráficos).

⁶⁷ Los Estados Unidos eran país sede de estas empresas. La industria del seguro marítimo era dominada por un grupo de trece grandes organizaciones radicadas en Nueva York, llamado "Grupo Internacional de P & I", que dominaba la industria del seguro marítimo (Katzman, 2016).

No sólo las exportaciones de petróleo de Irán se desplomaron entre 2011 y 2014, sino que el país tampoco podía acceder libremente a los ingresos por la venta de petróleo a los países que aún continuaban comprándole.

“By the time sanctions were lifted in January 2016, the total of Iranian hard currency reserves held in foreign banks stood at about \$115 billion (...) Of this amount, about \$60 billion is owed to creditors such as China (\$20 billion) or to repay non-performing loans extended to Iranian energy companies working in the Caspian and other areas in Iran’s immediate neighborhood” (Katzman, 2016: 56).

Además, al perder el acceso al sistema de pagos electrónicos de SWIFT, Irán no podía mover dinero internacionalmente.

La UE y los grandes bancos mundiales se retiraron del mercado iraní, debido en gran parte a que Estados Unidos había aprobado sanciones para quienes efectuaran transacciones con la República Islámica⁶⁸. Asimismo, el mercado se volvió poco atractivo, debido a los costos y procedimientos adicionales causados por la incapacidad de efectuar libremente operaciones con contrapartes iraníes en el sistema financiero norteamericano –que incluso había complejizado las transacciones en dólares, con el objetivo de limitar el flujo de dólares hacia la economía iraní.

Otro sector que se vio perjudicado por las sanciones, fue el sector manufacturero dependiente de partes importadas. La devaluación del rial iraní y las sanciones financieras complicaron la obtención de créditos comerciales, creando dificultades para los fabricantes. Una de las industrias más afectadas fue la automotriz, cuya producción cayó en un 60% de 2011 a 2013 (Katzman, 2016).

Finalmente, como ya hemos mencionado, las sanciones agravaron los problemas económicos ya existentes. “Según el Banco Central de Irán, en este período, la inflación alcanzó el 27% y el rial iraní, la moneda oficial del país, se devaluó drásticamente” (Hidalgo García, 2013: 7).

Las sanciones hicieron que el valor del rial iraní en los mercados no oficiales disminuyera un 56% entre enero de 2012 y enero de 2014. Desde 2011, el gobierno ajustó el tipo de cambio oficial a valores cercanos al del mercado no oficial. La caída en el valor de la moneda hizo que la inflación se acelerara entre 2011 y 2013. La tasa de inflación real estimada se situó entre el 50% y el 70% (cifra superior a la reconocida por el Banco Central de Irán). Otra variable que sufrió un deterioro fue la tasa de desempleo, la cual se elevó un 20 % hacia 2014 (Katzman, 2016).

⁶⁸ Diez importantes bancos iraníes fueron sancionados por Estados Unidos, seis de los cuales también fueron sancionados por la Unión Europea: Central Bank of Iran, Bank Mellat, Bank Saderat Iran, Bank Melli Iran, Bank Tejarat, Bank Maskan, *Bank Keshavarzi*, *Persian Bank*, *Bank Pasargad*, *Bank Sepah*.

Contra medidas para mitigar los efectos de las sanciones

Irán tomó algunas medidas de política económica con el objetivo de alivianar los efectos de las sanciones internacionales. Además, el país también buscó estrechar vínculos económicos con aquellos países que no participaban en la imposición de sanciones.

En primer lugar, Irán apostó a sustituir las ventas de petróleo crudo por ventas de productos no petroleros, como minerales, cemento, fertilizantes de urea y otros bienes industriales agrícolas y básicos. Las exportaciones no petroleras llegaron a generar alrededor de dos tercios del monto necesario para financiar las importaciones de bienes y servicios. Además, las sanciones motivaron a algunos fabricantes iraníes a aumentar la producción nacional de determinados bienes, para intentar sustituir aquellos importados. Esta tendencia fue aclamada por algunos economistas iraníes quienes sostenían, desde hacía tiempo, que Irán debía construir una "economía de resistencia", independiente de las importaciones y la inversión extranjera (Katzman, 2016).

En segundo lugar, tuvo lugar una privatización parcial de la economía iraní. Algunos observadores informaron que parte de las empresas estatales de Irán fueron transferidas al control de entidades cuasi gubernamentales o parcialmente privadas. Algunos de ellos se constituyeron como *holdings* y grupos de inversión. Según datos de la Organización de Privatización de Irán, se contabilizaron alrededor de ciento veinte entidades en esta situación (Katzman, 2016). Como relata Kevan Harris, uno de los casos más destacados de empresas que vendieron parte de sus acciones al sector privado, es el de la empresa automotriz más grande del país, *Iran Khodro* (Harris, 2015)⁶⁹.

En tercer lugar, el gobierno iraní se dispuso a recortar subsidios. Por un lado, en 2007, el gobierno de Ahmadinejad comenzó con la reducción de subsidios a la población. Esta política fue continuada por Rouhani en 2014. Por otro lado, el gobierno también redujo los subsidios a la gasolina. Los precios de esta subieron a niveles similares a los de otros países de la región, y muy por encima del precio subvencionado de cuarenta centavos por galón –que el país venía sosteniendo hasta el momento-. Los incrementos en el precio del combustible en Irán fue una constante durante todo el período de crisis internacional.

⁶⁹ Sin embargo, como observa Harris, debe tenerse en cuenta que: *“Over the past decade, state transfer of Iran’s public sector companies seems to have been channeled toward organizations whose member constituencies had been produced alongside the state itself, whether large semi-public pension funds, cooperatives attached to “revolutionary” institutions like the IRGC, semi-public banks or holding companies fashioned by these very companies to protect their own stock and prevent ownership dilution”* (Harris, 2015).

Respecto a las dificultades en el suministro de gasolina, los funcionarios iraníes lanzaron una variedad de esquemas para minimizar el consumo de gasolina. Buscaron racionar la gasolina y reemplazarla por gas natural comprimido; así como también impulsar la producción nacional, a través de inversiones en mejoras y expansión de las refinerías. Sin embargo, estos intentos tuvieron escasos resultados, debido a la demanda fuera de control de su economía –la cual solo podía ser cubierta en su totalidad con gasolina importada.

Finalmente, se hicieron algunas restricciones sobre las importaciones. Irán redujo el suministro de divisas a los importadores de bienes de lujo, como los coches o los teléfonos celulares, para así sostener el nivel de flujo hacia los importadores de bienes esenciales.

A lo largo de estos años, los lazos económicos de Irán se han ampliado y tornado complejos. Sin embargo, la tarea de generar aliados confiables frente a las tensiones económicas contra Teherán se volvió cada vez más difícil (Maloney, 2010).

Irán ha utilizado la diplomacia para ampliar su red de socios comerciales y reorientar sus patrones de comercio e inversión privilegiando a Asia, no solo por su potencial como mercado, sino también por la tendencia de dicha región a evitar politizar los vínculos económicos. Por ejemplo, desde que Washington empezó a enfocarse en la dependencia iraní de las importaciones de gasolina, Teherán ha tratado de reemplazar sus orígenes de importación evitando países que estuvieran expuestos a la presión de los Estados Unidos. El país se concentró en actores como Venezuela⁷⁰ y China, buscando una cobertura de acuerdos contra posibles nuevas sanciones (Maloney, 2010).

Como ya hemos analizado en este trabajo, China y Rusia expandieron el comercio y la inversión en Irán, en la medida que Europa se retiraba de la escena –tomando ventaja de los espacios dejados por esta.

En el caso particular de **China**, desde 2009 Irán afianzó los vínculos en el sector energético, al conceder varios negocios millonarios de petróleo y gas a empresas chinas. También buscó activamente una mayor participación de estas empresas en los canales de distribución y refinamiento, para lo cual ofreció exención de impuestos y descuentos en la venta de materias primas iraníes. Según un informe del *International Crisis Group*, en noviembre de 2009, *Sinopec* firmó un importante acuerdo con *National Iranian Oil Company* proporcionando \$ 6,5 mil millones de dólares para el desarrollo en conjunto de dos refinerías (ICG, 2010).

⁷⁰ Venezuela envió desde noviembre de 2009 unos 20 mil barriles diarios, a pesar de las sanciones (Ibáñez, 2011).

La base de esta estrategia fue la creencia de que cuanto más involucradas estuvieran sus compañías en Irán, más probable era que China intentara retrasar, debilitar o bloquear las sanciones económicas internacionales. Además, la inversión china en infraestructura, en particular en la construcción de refinerías, impulsaría la producción de gasolina nacional, minimizando el impacto de las sanciones (ICG, 2010).

“Las relaciones comerciales entre **Ankara** y Teherán supusieron 10 mil millones de dólares en 2008” (Ibáñez, 2011: 148). En términos generales, “(...) from 2000, trade between the two countries has increased tenfold” (Hooper, 2010: 2). Partiendo de viejas amistades establecidas bajo el pacto CENTO⁷¹ de 1955 (entre Irán, Irak, Turquía y Pakistán), el comercio también ha influido en la actitud de Turquía hacia el programa nuclear civil de Irán, el cual ha apoyado a pesar de la crítica internacional. Irán consideró que la cooperación con Turquía en asuntos económicos no sólo reforzaba la relación entre los dos países, sino que proporcionaba un impulso muy necesario para la economía iraní (Hooper, 2010)⁷².

Irán y Turquía se han apoyado mutuamente para acceder a otros mercados vitales. Siendo Turquía una de las principales puertas de entrada a Europa de los flujos de energía, Irán no dudó en conceder a Turquía el derecho de enviar la mitad del gas natural importado desde Irán a clientes europeos.

Debemos mencionar también que Turquía no sólo era un cliente de Irán, sino también un inversionista:

“Turkish involvement in projects in Iran, include a \$5.5 billion investment in the South Pars gas field and a \$2 billion project to build an oil refinery in northern Iran. These joint ventures seek to lay the foundations for a project that would deliver Iranian gas to Europe through Turkish energy companies. Turkey has also expressed interest in investing in “green” energy projects in Iran, including several wind farms, in co-operation with a number of Chinese firms”. (Hooper, 2010: 3).

Asimismo, la decisión de **Pakistán** e Irán de mayo de 2009 de conectar sus economías a través de un gasoducto que uniera el campo de *South Pars* en Irán con Pakistán, fue el resultado de un acuerdo pendiente desde hacía décadas⁷³.

⁷¹ Central Treaty Organization

⁷² Económicamente, Turquía tenía necesidades energéticas cada vez mayores. Estaba comprando petróleo y gas iraníes para alimentar su crecimiento a un ritmo acelerado. Alrededor del 12 % del suministro de energía de dicho país depende de la República Islámica. Sólo en 2009, Ankara importó 5.1 mil millones de metros cúbicos de gas natural de Irán, un 35 por ciento más que el año anterior. Es por ello que en febrero de 2010, Turquía anunció que estaba preparada para conectar, vía tubería, su ciudad portuaria noreste de Trabzon con el puerto iraní de Bandar Abbas.

⁷³ El comentarista de seguridad energética Gal Luft (2010) sostiene que esto estaba lejos de ser simplemente un proyecto de energía estándar. Este especialista entiende que es un acuerdo que podría tener profundas implicaciones para la geopolítica de la energía en el siglo 21 y para el futuro de Asia del Sur, así como para la capacidad de Estados Unidos para contener la hegemonía de Irán en el Golfo Pérsico (Hooper, 2010).

El acuerdo del gasoducto era definitivamente muy beneficioso en términos económicos para Irán y Pakistán. Para Irán, era un salvavidas frente a la perspectiva de que las sanciones económicas se prolongaran en el tiempo. Además, si el oleoducto eventualmente se ampliara a China e India, podría servir para crear dependencia a largo plazo de su gas a miles de millones de clientes en esos países⁷⁴ (Hooper, 2010).

2. Consecuencias políticas y sociales

Las consecuencias económicas de la imposición de sanciones a Irán tuvieron un correlato político y social.

Como señala Suzanne Maloney, la presión externa contribuyó al desarrollo de un intenso debate dentro de Irán, sobre si era sabio el camino de la confrontación y el aislacionismo. Cualquier deterioro mayor en el nivel de vida de la población podría generar una nueva reacción contra el liderazgo iraní, en un momento en que ya estaba sufriendo una profunda crisis de legitimidad⁷⁵ (Maloney, 2010). Fueron recurrentes los análisis que afirmaban que las sanciones habían contribuido a que en 2013 Hassan Rouhani ganara las elecciones presidenciales. Sus propuestas de campaña electoral habían hecho hincapié en la liberación de sanciones y el fin del aislacionismo.

Con anterioridad al periodo estudiado, la reacción tradicional de Irán a la presión económica externa –en otras ocasiones- había sido recurrentemente la adopción de una postura desafiante y la negación de cualquier tipo de impacto negativo significativo en su economía. De hecho, haber sorteado por años el embargo norteamericano era un motivo de orgullo para Irán. En nuestro caso particular, algunas figuras políticas iraníes han argumentado que, en ciertos aspectos, las sanciones han beneficiado a Irán al obligarlo a fortalecer sus capacidades endógenas. Incluso, algunos en Teherán han sugerido que las restricciones de venta de gasolina planeadas por Estados Unidos acelerarían la reforma económica pendiente en el país.

En palabras de Saeed Jalili (2009), negociador iraní ante el P5+1,

“We have lived with sanctions for 30 years; they cannot bring a large nation like Iran to its knees” (Maloney, 2010:142).

⁷⁴ Pakistán, por su parte, consideraba que el oleoducto era la solución a su grave crisis de seguridad energética. La producción nacional de gas de Pakistán estaba cayendo y su dependencia de las importaciones iba creciendo a pasos agigantados. Al conectarse con la segunda mayor reserva de gas del mundo, Pakistán garantizaba un suministro fiable para las próximas décadas. Además, Islamabad podría ganar cientos de millones de dólares cada año a partir de las tarifas de tránsito (Hooper, 2010).

⁷⁵ Como consecuencia de lo acontecido en las elecciones presidenciales de 2009.

Las sanciones, además, provocaron un efecto secundario de gran relevancia: hicieron que la población iraní, descontenta con la situación económica, diera la espalda al régimen de Ahmadinejad. Y así lo manifestó en las elecciones que se celebraron en Junio de 2009 (Hidalgo García, 2013). Estas elecciones presidenciales fueron un hito que debe ser destacado, ya que las mismas evidenciaron el efecto agravante que tuvieron las sanciones económicas sobre la delicada situación política y social iraní.

El descontento social ocasionado por las mismas, fue apropiado por un sector de la elite política que buscaba distanciarse del régimen⁷⁶ cuestionando la autoridad del mismo. Entendemos que el contexto de estas elecciones es un elemento clave para comprender la moderación de la política exterior iraní hacia 2013.

Elecciones presidenciales de Junio de 2009

El régimen iraní fue acusado de manipular el resultado de las elecciones en favor del Presidente en ejercicio, Mahmoud Ahmadinejad. Esto trajo como consecuencia demostraciones callejeras y masivas⁷⁷; nuevos y profundos antagonismos entre la elite; y más relevante aún, la forja de la primera organización de oposición y liderazgo con una base social considerablemente amplia en la historia post-revolucionaria iraní. La aparición de una oposición con carácter masivo, hizo que comenzase a evidenciarse la insostenibilidad en el largo plazo del componente conservador del régimen de los Ayatollah. Si bien en la historia de casi treinta años del régimen, su liderazgo se ha visto envuelto en un partidismo fratricida, nunca estas disputas de élite habían amenazado la supervivencia misma del régimen (Maloney, 2010).

En los años estudiados, un sector crucial de la elite iraní había comenzado a separarse del régimen para promover una agenda opositora, producto del naciente movimiento vinculado al descontento social provocado por las consecuencias económicas de la política exterior de Ahmadinejad. No solo el gabinete conservador en el poder, sino también la autoridad del Líder Supremo iraní –el Ayatollah Ali Khamenei- se vio cuestionada por figuras políticas de relevancia⁷⁸, tales como: el ex primer ministro Mir Hossein Mousavi, el ex presidente Mohammad Khatami, e incluso el ex presidente Akbar Hashemi Rafsanjani.

⁷⁶ Nos referimos al ala moderada del régimen.

⁷⁷ Muchas de las cuales fueron reprimidas por el gobierno. La estabilidad del régimen iraní fue puesta a prueba a raíz de las protestas surgidas tras la celebración de las elecciones presidenciales. Shirin Edbadi (2009), Primera Jueza iraní y Premio Nobel de la Paz, advirtió una semana después de las elecciones que en muchos colegios electorales no se permitió la presencia de interventores de los candidatos reformistas, que hubo denuncias de manipulación de muchas urnas, que el líder supremo proclamó a Ahmadinejad como vencedor cuando aún quedaban sufragios por recontar y que resultaba bastante difícil de creer que el candidato conservador obtuviera 24 millones de votos cuando cuatro años antes logro 14 millones (Edbadi, 2009).

⁷⁸ Reformistas y Moderados.

El sangriento resultado de las protestas tras la reelección de Ahmadinejad muestra no solo la amplitud de las revueltas, sino también el hecho de que la legitimidad de la clase dirigente con respecto de una parte importante de la sociedad civil se encontraba debilitada (Ibáñez, 2011).

Los mencionados hechos son aún más significativos si se toma en consideración el análisis de Michael Singh (2010), quien señala que no debe olvidarse que los tres grandes momentos revolucionarios que vivió Irán en el siglo XX (la Revolución Constitucional de 1905 a 1911, el mandato de Mossadeq de 1951 a 1953 y la Revolución Islámica de 1979) se produjeron por la confluencia de tres factores: el aumento de la ira popular contra el régimen, una ruptura entre las clases dirigentes y los clérigos, y la insatisfacción con las relaciones exteriores de Irán (Singh, 2010).

3. Aislamiento diplomático internacional

Así como el aislamiento económico, el aislamiento diplomático fue otro de los objetivos de la estrategia occidental para doblegar la voluntad iraní. Este castigo a Irán no fue una cuestión que las potencias intentaran ocultar a la opinión pública. La búsqueda de aislar diplomáticamente al régimen iraní quedó evidenciada en las declaraciones que Obama hizo al ser entrevistado en 2012 por el periodista Jeffrey Goldberg. Allí defendió la creencia de que la obstaculización de los vínculos bilaterales de Irán con los principales actores del sistema internacional, conduciría a que el país terminara acudiendo al P5+1 –conformado como coalición- como única instancia de negociación y salida de la crisis⁷⁹.

Además de los Estados Unidos –que desde la toma de rehenes en Teherán en 1979 rompió relaciones con el país- solo Gran Bretaña retiró su delegación diplomática de Irán en 2011. Sin embargo, esto no fue ocasionado por la crisis nuclear. El quiebre diplomático se debió a que la embajada británica fue asaltada y saqueada por estudiantes islamistas radicales. En ningún momento las potencias occidentales fomentaron crisis diplomáticas y la ruptura de relaciones como mecanismo para aislar a Irán. Por el contrario, la estrategia occidental se centró en la búsqueda de bloquear toda iniciativa iraní de negociar bilateralmente las sanciones internacionales que recaían sobre él. Las potencias se mostraron comprometidas con la acción en bloque en cuanto a las negociaciones, ya que entendieron era la mejor forma de debilitar la posición de la República Islámica.

⁷⁹ Para consultar la entrevista completa realizada por Jeffrey Goldberg en 2012, véase : <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/obama-to-iran-and-israel-as-president-of-the-united-states-i-dont-bluff/253875/>

Finalmente, es posible afirmar que si bien China y Rusia abogaron por alivianar los términos en los que se sancionó al país persa, el hecho de que estos dos se hayan unido con su voto en el Consejo de Seguridad a EEUU y la UE, fue un duro golpe para la posición iraní. Entendemos que la estrategia de aislamiento a Irán se consolidó luego de que las potencias occidentales lograron atraer a sus esfuerzos a los gobiernos chino y ruso.

B. Enfrentando el dilema de seguridad: moderación de la política exterior

La teoría neorrealista enuncia principios generales del comportamiento de un Estado. Comportamientos “esperables”, en virtud de un sistema internacional con determinadas características. Sin embargo, el planteo de tal conjunto de expectativas no implica afirmar que las mismas se vean reflejadas –ni automática ni homogéneamente- en el accionar particular de los Estados.

Como bien sostiene el neorrealismo *waltziano*, la estructura del sistema internacional prevé la asociación de ciertas consecuencias para ciertas conductas estatales. A pesar de ello, un Estado puede optar por perseguir una determinada política aun sabiendo que las consecuencias de la misma serán negativas. Ello dependerá de las estrategias, capacidades y recursos del Estado. No todos los Estados en la estructura están dotados de la misma manera.

En nuestro caso, la República Islámica de Irán no podía continuar lidiando con las consecuencias de las sanciones internacionales por su Programa Nuclear. El país no podía continuar su política nuclear a expensas del bienestar de su economía y por ende de su población; ya que como Estado no contaba con los recursos suficientes como para sostener el desafío abierto a las potencias del sistema.

El realismo estructural de Waltz –en tanto teoría sistémica- no ofrece herramientas suficientes para analizar la conducta particular de Irán en este caso específico. Es por ello que complementaremos el pensamiento neorrealista con algunas premisas teóricas generales del Realismo Defensivo, que permiten bajar el análisis al nivel del Estado.

Creemos que la Política Exterior iraní, en el período estudiado, enfrentó el siguiente *dilema de seguridad*:

“Su política nuclear –impulsada por la búsqueda de seguridad- provocó la reacción de las potencias internacionales, colocando al país en una posición menos segura”.

Entendemos que este dilema se vio atravesado tanto por variables a nivel del Estado, como por variables de origen estructural –que los autores del Realismo Defensivo denominan “modificadores estructurales”.

A continuación, organizaremos la argumentación de nuestro caso haciendo mención, en primer lugar, a ciertos aspectos estructurales, y en segundo término a aspectos a nivel de la unidad.

1. Límites y constreñimientos estructurales

Respecto de la capacidad de acción de los Estados en el sistema internacional, Waltz apunta que:

“La partida que uno debe ganar está definida por la estructura que determina cuál es la clase de jugador que tiene más probabilidades de prosperar” (Waltz, 1988: 138).

Como indica Waltz, los esquemas de conducta estatal emergen y derivan de las limitaciones estructurales del sistema. Aunque los Estados soberanos pueden comportarse como deseen en el sistema internacional, estos pueden percibir que la estructura los limita; y también pueden comprender de qué modo recompensa algunas clases de conducta y castiga otras (Waltz, 1988).

“Pero también pueden no verla o verla y, por distintas razones, no satisfacer con sus acciones los esquemas de conducta que son frecuentemente recompensados y raramente castigados” (Waltz, 1988: 138).

En este sentido, las capacidades relativas que posea un Estado cobran relevancia, ya que de las mismas condicionan el éxito o el fracaso del accionar de un Estado particular. En la estructura, los Estados están situados de manera diferente según su poder (Waltz, 1988).

Entendemos que la diferencia de capacidades entre Irán y las potencias del sistema, explica en parte el porqué del cambio de conducta del primero⁸⁰. Irán no contaba con los recursos necesarios como para tener éxito y mantener en el largo plazo una política nuclear que desafiaba el interés de las potencias del sistema. En términos de poder (económico y militar), nos encontramos ante un Estado con capacidades moderadas y relativamente inferiores a las de las potencias. El país se encontraba impedido de perseguir libremente sus políticas sin importar las consecuencias.

⁸⁰ El Estado persa se encontraba en una situación de desventaja en relación a las capacidades agregadas de las potencias del sistema.

Creemos que su posición –en términos de poder relativo- en la estructura de Estados nos dice algo acerca del marco de acción desde el cual la República Islámica rediseñó su estrategia hacia 2013. Se trató de un contexto estructural que notoriamente operó como limitación o constreñimiento de la acción iraní. En palabras de Waltz, “(...) when external conditions press firmly enough, they shape the behavior of states” (Waltz, 2000: 34).

Sin embargo, la distribución de poder no es el único condicionante de tipo estructural que encontramos en nuestro caso de estudio. Autores del Realismo Defensivo, quienes comparten la visión de la anarquía de Waltz⁸¹, han llamado la atención sobre otros tipos de factores estructurales, que también producen efectos sobre la conducta de los Estados –aumentando o disminuyendo la probabilidad de conflicto entre los mismos-. Dichos factores son denominados “modificadores estructurales”.

Jeffrey Taliaferro sostiene que el Realismo Defensivo trabaja sobre cuatro premisas auxiliares, que especifican cómo las variables estructurales se traducen en “outcomes” internacionales y afectan la política exterior de los Estados. Una de las cuales concierne a las “modificadores estructurales”, y cómo estos influyen la severidad de los dilemas de seguridad entre Estados particulares:

“Gideon Rose notes that a state's relative material capabilities set the parameters of its foreign policy. He observes, however, that the impact of such power capabilities on foreign policy is indirect and complex, because systemic pressures must be translated through intervening variables at the unit level” (Taliaferro, 2000: 133)⁸².

En este sentido, el concepto de modificadores estructurales es una herramienta útil para observar en nuestro caso concreto, cómo presiones originadas en el sistema internacional influenciaron la política exterior iraní. En términos del Realismo Defensivo⁸³, nos permiten observar la traducción de variables estructurales a comportamientos específicos –y alteraciones de los mismos- a nivel de la unidad.

⁸¹ Los realistas defensivos entienden que bajo ciertas condiciones la potencial causa de conflicto de la anarquía es atenuada (Taliaferro, 2000).

⁸² De acuerdo con Taliaferro, “Neorealism cannot make predictions about the foreign policy behavior of individual states. It cannot, for example, answer the following question: What will a particular state faced with these circumstances likely do? As Kenneth Waltz observes, a strictly systemic theory can tell us what pressures are exerted and what possibilities are posed by systems of different structure, but it cannot tell us just how, and how effectively, the units of a system will respond to those pressures and possibilities”. Véase: (Taliaferro, 200: 133).

⁸³ Al respecto de este fenómeno, “Defensive realists assume that structural modifiers have a greater influence on the likelihood of international conflict or cooperation than does the gross distribution of power. The gross distribution of power refers to the relative share of the international system's material capabilities that each state controls. Polarity, or the number of great powers in the international system, is the most common measure of the gross distribution of power. Structural modifiers, on the other hand, refer to the relative distribution of capabilities that enable individual states to carry out particular diplomatic and military strategies. This in turn influences the severity of

Como observa Taliaferro, bajo determinadas circunstancias, los Estados adoptan conductas moderadas sacrificando o posponiendo intereses a corto plazo por intereses a largo plazo:

“Defensive Realism (...) suggests that states ought to generally pursue moderate strategies as the best route to security” (Taliaferro, 2000: 129).

La presión económica logró contener la conducta del Estado persa, de modo que la probabilidad de conflicto entre este y los países que se oponían a su programa disminuyó. Podría decirse que la potencialidad conflictiva del sistema anárquico se vio atenuada o inhibida por la presencia de los denominados modificadores estructurales. Entendemos que las sanciones internacionales –en tanto modificadores estructurales- fueron un catalizador fundamental para la moderación de la política exterior iraní.

2. El Dilema de Seguridad

Como sostienen los estudios sobre dilemas de seguridad, en un sistema anárquico, en ocasiones los medios que un Estado usa para incrementar su propia seguridad, disminuyen la seguridad de otros Estados –o al menos así lo perciben estos últimos. En este sentido, la incertidumbre inherente a estos dilemas, ocasiona que los Estados sospechen los unos de los otros. Es por ello que, aunque los Estados persigan estrategias sin otro objetivo que la búsqueda de seguridad, sus acciones pueden inadvertidamente generar espirales de hostilidad y conflicto entre los Estados del sistema⁸⁴ (Glasner, 1997).

Para los realistas defensivos, el dilema de seguridad es una característica inherente de la anarquía⁸⁵. Aun así, los Estados pueden encontrar formas de defenderse a sí mismos sin amenazar a los demás, adoptando posiciones moderadas y enviando señales de sus intenciones pacíficas (Glasner, 1997).

Como ya hemos apuntado, la apuesta por el desarrollo nuclear iraní – vinculado a objetivos nacionales de seguridad en un sentido amplio- alertó a las potencias del sistema, quienes interpretaron el mismo como una amenaza para la seguridad del sistema internacional, en consecuencia, pusieron en marcha una política para impedir el avance del programa.

the security dilemma between particular states or in regional subsystems. Thus one may think of the structural modifiers as mediating the effects of systemic imperatives on the behavior of states”. Véase: (Taliaferro, 2000: 137).

⁸⁴ Es por ello que un estado que inicie la ampliación de sus capacidades puede inadvertidamente poner en marcha una cadena de eventos que lo dejen en una posición menos segura (Glasner, 1997).

⁸⁵ Esta es otra de las premisas a las que hace alusión Taliaferro, respecto del Realismo Defensivo.

La política de sanciones comprometió los intereses del Estado persa, quien terminó optando por la moderación de su política exterior y la limitación de su Programa Nuclear; ya que si las sanciones se prolongaban en el tiempo, dicha situación conllevaría efectos contraproducentes para los objetivos del país a largo plazo. Irán consideró que para sortear el dilema, debía lograr un acuerdo con las potencias que condujera a la liberación de las sanciones.

A continuación observaremos cómo se materializó en los hechos, la moderación de la política exterior iraní.

3. *Hacia la moderación de la Política Exterior Iraní: Flexibilidad Heroica*

En 2006, las primeras declaraciones de Ahmadinejad tras ganar las elecciones no dejaron ninguna duda sobre su posición “poco flexible” respecto de la cuestión nuclear. Manifestó que no interrumpiría el proceso de negociaciones con la comunidad internacional, pero dejó en claro que antepondría en todo momento la defensa de los intereses de Irán. Subrayó el derecho de la nación a mantener el Programa Nuclear, ya que este era esencial para el desarrollo económico de su país. Consideraba que el mismo era un “tren sin frenos” –no vulnerable a presiones externas.

En relación a su postura respecto a Estados Unidos, el presidente iraní declaró que el pueblo iraní no tenía necesidad de Estados Unidos y en consecuencia no creía indispensable mejorar las relaciones con Washington –esto agravó las tensiones con el mencionado país-. Puede afirmarse que la primera presidencia de Ahmadinejad estuvo marcada por un estilo más de enfrentamiento que de temporización hacia la comunidad occidental. El breve recorrido de los hechos del período desarrollado en el segundo capítulo de este trabajo, da cuenta de esta afirmación.

A partir de 2009, ya durante la segunda presidencia de Ahmadinejad, el país persa comenzó a transitar el periodo más duro de sanciones. Como pudimos observar en este capítulo, el país sufrió consecuencias económicas, políticas y sociales a raíz de estas. En este nuevo contexto de mayor adversidad para Irán, es posible visualizar una posición hacia el conflicto un tanto más flexible y sobre todo pragmática; ya que era imperante la necesidad de encontrar un camino para aliviar el peso de las sanciones económicas.

Respecto a esta menor rigidez en la postura de Ahmadinejad, aparecieron notables discrepancias dentro del régimen respecto a la política exterior de este último, con críticas en los medios de comunicación por parte del ala ultraconservadora –que había apoyado al presidente hasta 2009 (Ibáñez, 2011).

Dichas discrepancias surgieron principalmente tras conocerse que Ahmadinejad estaba considerando las propuestas de enriquecimiento de uranio fuera de las fronteras del país mediante acuerdos con terceros países⁸⁶. Algunos sectores consideraban que esto era una cesión excesiva.

“De hecho, el presidente iraní parece haber ido asumiendo ciertas posiciones pragmáticas en política exterior, lo que le habría enfrentado con algunos de sus compañeros partidarios que insistían en una línea dura. Por otra parte, esto ha permitido a los sectores moderados debilitar la posición interna de Ahmadinejad” (Ibáñez, 2011: 140).

Por su parte, el líder supremo, Ali KHamenei, pareció adoptar una actitud mediadora entre los sectores enfrentados, pero sin apoyar a Ahmadinejad de forma directa, ni tampoco enfrentarse a él, “dado que debilitaría la estabilidad del sistema en un momento crítico para su política exterior” (Ibáñez, 2011:140).

Un verdadero cambio cualitativo de la política exterior iraní no fue perceptible hasta 2013 cuando Rouhani⁸⁷ ganó las elecciones presidenciales, y el ala conservadora/dura del régimen comenzó a retroceder posiciones.

Rouhani declaró abiertamente en su campaña que buscaría el acuerdo con EEUU y la Unión Europea para liberar a Irán de las sanciones. Este cambio, como es menester dentro del régimen iraní, no pudo haber tenido lugar sin la aprobación del Líder de la Revolución Islámica. El líder religioso respaldó la búsqueda de un acuerdo y explicó la nueva posición del régimen haciendo alusión a la idea de “flexibilidad heroica”. Con ello aludía a la adopción de una forma de comportamiento por parte de los líderes iraníes, que ya había tenido lugar en tiempos de crisis (en otros momentos de la historia del país).

Durante sus primeros cien días de presidencia, la administración Rouhani modificó la posición del país respecto de las negociaciones nucleares tanto en el contenido o como en el tono del discurso. Tahereh Miremadi sostiene que esta situación reflejó un cambio de consenso interno dentro del régimen (Miremadi, 2014); cambio sin el cual, a nuestro entender, no hubiera sido posible la materialización del Acuerdo con las potencias.

⁸⁶ Particularmente, nos referimos a la propuesta de 2009, que Irán terminó rechazando y que, en consecuencia, catapultó la aprobación de la Resolución 1929 de 2010.

⁸⁷ Rouhani, miembro del partido político “Moderación y Desarrollo”, había sido Secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional y Jefe de las negociaciones nucleares con la Unión Europea en 2003. Rouhani ganó con el 51 % de votos en la primera ronda, contra cinco rivales conservadores. Su plataforma política de prudente moderación y esperanza representó un importante punto de inflexión en la política iraní. El hecho de que la participación de votantes alcanzara el 73 % sugirió que el público había superado las divisiones evidenciadas en las elecciones de 2009 (Zaríf, 2014).

El cambio de política exterior iraní fue forzado por las sanciones internacionales, y como sostenemos en este trabajo, fue la forma de gestionar una salida del dilema de seguridad en el cual se encontraba atrapado el país.

No solo el respaldo del Líder de la Revolución tuvo que ver en este cambio de consenso, sino también debe tomarse en consideración el hecho de que las personas seleccionadas por la administración Rouhani para negociar el Acuerdo Nuclear, mostraron una amplia capacidad de mediación entre los grupos de poder dentro del régimen. Nos referimos a expertos en la materia, académicos y demás tecnócratas que pasaron a conformar el nuevo gabinete y a ocupar puestos de poder en la toma de decisiones tanto a nivel nacional como internacional.

La República Islámica terminó por ceder ante la presión internacional y decidió finalmente ajustar uno de los temas centrales de su política exterior (el Programa Nuclear), buscando reconciliar este interés estratégico nacional con el de la comunidad internacional (Miremadi, 2014). En este sentido, en 2013, se abrió un nuevo capítulo en las negociaciones con el P5+1, donde predominó la moderación y la prudencia.

Rouhani tuvo como objetivo alejar a Irán de la confrontación e impulsarlo hacia el diálogo y la interacción constructiva —en vistas de preservar la seguridad nacional a largo plazo. Este enfoque moderado estaba basado en ideas realistas y pragmáticas. En este sentido, ser realista requería una comprensión de la naturaleza, estructura, mecanismos y dinámica de poder del sistema internacional, así como del potencial y límites de sus instituciones. Rouhani efectuó una evaluación objetiva de las capacidades y restricciones reales de Irán; a la vez que promovió la confianza en sí mismo del país, basada en una comprensión de los recursos materiales de este (Zarif, 2014).

Respecto de la nueva perspectiva de la política de Rouhani, el Ministro de Relaciones Exteriores de Irán sostuvo que:

“Rouhani’s approach entails a delicate balancing act: between national, regional, and global needs, on the one hand, and the available means, instruments, and policies, on the other; between persistence and flexibility in foreign policy; between goals and means; and among various instruments of power in a dynamically changing world” (Zarif, 2014).

“Flexibilidad heroica”

En septiembre de 2013, durante un discurso dirigido a la Guardia Revolucionaria Iraní, el Líder Supremo Ali Khamenei declaró que apoyaba la idea de “flexibilidad heroica” en lo relativo a las negociaciones diplomáticas del país. Esta enigmática frase fue desarrollada y explicada paulatinamente por el líder religioso a través de distintos comunicados a la prensa iraní.

Al respecto, Ali Khamenei (2013) aclaró:

“(...) artistic and heroic leniency and flexibility in all political arena is desirable and acceptable, though (...) this manoeuvring must not mean passing redlines, regressing from fundamental strategies, and disregarding the ideals” (Reza Haghighatnejad, 2013).

Puede decirse que al presentar esta idea, el líder religioso –aunque de manera ambigua- convalidó la nueva postura moderada del gobierno iraní en el conflicto nuclear, intentando mantener la coherencia con la ideología del régimen. Aunque se mostró favorable a la moderación, en reiteradas ocasiones recordó que los interlocutores iraníes no debían olvidar nunca quienes eran sus oponentes, ni cuáles eran los objetivos finales de la política iraní. El Ayatollah advirtió que la diplomacia de Rouhani debía ser cuidadosa en relación a las concesiones que inevitablemente tendría que hacer para lograr un acuerdo con la comunidad internacional.

Tras aprobar el inicio de las conversaciones con EEUU y el resto del P5+1, Ali Khamenei concentró sus esfuerzos en apaciguar a los sectores más conservadores y duros del régimen –principalmente a la Guardia Revolucionaria-. De hecho, Rouhani ya había sido cuestionado por estos sectores cuando se desempeñaba como líder de las negociaciones nucleares con el EU3. Muchos acusaban al nuevo presidente iraní de haber “capitulado con Occidente”, perjudicando la posición del país. En consecuencia, y como ya lo había hecho en otros contextos, Khamenei intentó prevenir grandes enfrentamientos dentro de la política doméstica –que en última instancia podrían derivar en reclamos y cuestionamientos contra su persona (Reza Haghighatnejad, 2013).

Khamenei efectuó duras críticas contra el gobierno de Ahmadinejad. Con el visto bueno a las innovaciones de la política de Rouhani, el Ayatollah quiso asegurarse que los cambios que en lo sucesivo sufriría la posición iraní respecto de las negociaciones nucleares, reflejaran su autoridad. El apoyo público del líder al nuevo gobierno fue valorado positivamente por los miembros de este. En este sentido Javad Zarif apuntó que:

“(...) one of the most important aspects of his job will be ensuring that the world hears only one voice from Iran. Ayatollah Khamenei present support is a step in this direction” (Reza Haghighatnejad, 2013).

Khamenei frecuentemente comparaba sus decisiones políticas con ejemplos extraídos de narraciones históricas. La idea de la “Flexibilidad Heroica”, alude a un hecho que tuvo lugar en la época del segundo Iman shiíta. Específicamente, a la firma del Tratado de Paz entre Iman Hassan y Moavieh, en virtud del cual el primero cedió su poder al segundo para evitar que se desatara una guerra civil entre musulmanes.

Los libros de historia recuerdan ese momento como un acto de flexibilidad y heroísmo por parte del Iman Hassan. Al parecer el Ayatollah encontró oportuna la comparación entre el posible Acuerdo Nuclear y el Acuerdo de Paz de Hassan.

La técnica de aludir a cuestiones históricas, culturales y religiosas ha dado buenos resultados a los líderes iraníes al momento de justificar decisiones controversiales. El pasado de la nación iraní es motivo de orgullo para la población en general, y para todos los grupos de poder al interior del país –moderados, conservadores y reformistas.

El deshielo de la relación con Estados Unidos

En relación a las nuevas señales de cambio en la política exterior iraní, Ignacio Ramonet señaló que:

“(...) Hassan Rouhani y Barack Obama, daban a mediados de 2013 un giro espectacular a sus políticas y establecían un acercamiento que se traduciría en un principio de acuerdo sobre la actividad nuclear de Irán” (Ramonet, 2015:65).

En este contexto, el presidente Rouhaní multiplicó los signos de cambio. Hizo liberar a una decena de presos políticos y, por primera vez desde hacía décadas, se produjo la visita a Teherán de un diplomático estadounidense, Jeffrey Feltman – Secretario General adjunto de la ONU- para examinar junto con Mohammad Javad Zarif –nuevo jefe de la diplomacia iraní- la situación en Siria. A su vez, Rouhani y Obama se enviaron cartas recíprocas en las que declaraban estar dispuestos a llevar a cabo discusiones directas, para intentar encontrar una solución diplomática al conflicto.

Desde entonces, Rouhani comunicó a la prensa las frases que los occidentales querían oír. Por ejemplo, durante una entrevista a la CNN, se refirió al holocausto en los siguientes términos: “Todo crimen contra la humanidad, incluidos los crímenes cometidos por los nazis contra los judíos, es reprobable y condenable” (CNN, 2013). Es decir, exactamente lo contrario de lo que Mahmud Ahmadineyad había sostenido durante ocho años. Rouhani afirmó igualmente a la cadena NBC: “Jamás hemos pretendido obtener una bomba nuclear, y no tenemos intención de hacerlo” (NBC News, 2013). Por último, en una nota del Washington Post, el presidente iraní propuso a los occidentales buscar, mediante la negociación, soluciones beneficiosas para todas las partes (Ramonet, 2015).

Como respuesta, Barack Obama, en su discurso ante la ONU del 24 de septiembre, dijo lo que Teherán quería oír. Esto es: que Estados Unidos no pretendía cambiar el régimen iraní; y que Washington respetaba el derecho de Irán a acceder a la energía nuclear con fines pacíficos. Además, por primera vez, no amenazó a Irán ni repitió la frase: “Todas las opciones están sobre la mesa” (Ramonet, 2015).

A continuación, el secretario de Estado estadounidense John Kerry y el ministro iraní de Asuntos Exteriores Mohammed Javad Zarif mantuvieron –por primera vez desde la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países el 7 de abril de 1980– una reunión diplomática bilateral acerca del Programa Nuclear Iraní. Volviéndose a reunir en Ginebra el 15 de octubre, en el marco de la reunión del P5+1.

Finalmente, tras treinta y cinco años de silencio entre estos países, ambos presidentes mantuvieron una conversación telefónica de quince minutos el día 27 de septiembre de 2013 –al momento en que Rouhani se dirigía hacia el aeropuerto para regresar a su país, luego de haber participado de una sesión en las Naciones Unidas en Nueva York-. Esta llamada telefónica tuvo un gran impacto tanto en la prensa como en los círculos de inteligencia a nivel mundial. Ambos presidentes habían expresado nuevamente intenciones de trabajar conjuntamente en la resolución del conflicto.

A excepción del gobierno ultraconservador de Israel, otros aliados de Estados Unidos no quisieron ser los últimos en subirse al tren de la paz ni, sobre todo, dejar escapar jugosos contratos comerciales con un país de ochenta millones de consumidores. Así, el Reino Unido anunció inmediatamente que había decidido volver a abrir su embajada en Teherán y relanzar las relaciones diplomáticas. También, el presidente francés François Hollande se apresuró a ser el primer dirigente occidental que se reunía y estrechaba públicamente la mano de Hassan Rouhani. Hay que destacar que Francia tenía importantes intereses económicos que defender en Irán; en particular en el sector automotriz, con dos fabricantes (Renault y Peugeot) radicados en el territorio persa (Ramonet, 2015).

4. Coyuntura internacional

Algunos acontecimientos en el plano internacional posteriores a 2011, sin dejar de ser las sanciones internacionales el principal factor, también favorecieron el cambio de la estrategia iraní en las negociaciones por su Programa Nuclear.

El *affaire* nuclear iraní ya no era el único tema en la agenda de seguridad global que debían atender las potencias, la crisis Siria y la situación iraquí tras la emergencia del Estado Islámico dieron oxígeno al ahogado país persa, a la vez que propiciaron el acercamiento con Estados Unidos⁸⁸ para lograr un acuerdo y colaborar con la estabilidad en la región de Medio Oriente.

⁸⁸ Ambos gobiernos han cooperado tácitamente en la guerra contra Estado Islámico en Iraq, luego de que el gobierno de Bagdad solicitó la asistencia de ambos para derrotar a la organización terrorista.

Esto podría explicar en parte el marcado interés de la administración Obama por alcanzar un Acuerdo en el corto plazo. Debe considerarse el hecho de que en vistas de lo que estaba ocurriendo en Siria, fomentar el enfrentamiento y el conflicto con Irán sería muy costoso en términos de opinión pública. “En cambio, si se alcanzaba un acuerdo, Irán podría contribuir a estabilizar el conjunto de Oriente Próximo, particularmente en Afganistán, en Siria y en el Líbano. Y aliviar de ese modo a Estados Unidos⁸⁹” (Ramonet, 2015:68).

Sosteniendo el anterior argumento, Serge Halimi apunta que,

“la distensión entre Irán y el ex Gran Satán podría contribuir a solucionar los conflictos en Siria y en Afganistán. Once años después del lanzamiento de la cruzada de George W. Bush contra el eje del mal, Irak está destruido, Medio Oriente desestabilizado, Palestina bloqueada y una parte de África librada a las acciones armadas yihadistas” (Halimi, 2015:69).

Obama ha sostenido que algunos de los problemas en la región no se adaptan a soluciones americanas y, en efecto, las respuestas a algunas cuestiones existenciales solo pueden ser dadas por países de la región (Laipson, 2016). Esta posición es congruente con las observaciones de algunos autores que sostienen que EEUU buscaba reducir sus compromisos en Medio Oriente.

En este sentido,

“the Iran nuclear deal was part of an effort to work with these adversaries in order to stabilize the Middle East and decrease US commitments in the region” (Doran, 2016).

C. El acuerdo de limitación nuclear

A pesar de que el Acuerdo era resistido por diversos actores tales como grupos conservadores –tanto dentro del régimen iraní como dentro del Congreso norteamericano- y por aquellos países que insistían en una solución más radical como –Arabia Saudita e Israel- finalmente el P5+1 e Irán lograron pautar un camino para dar un cierre al asunto.

⁸⁹ Resulta interesante el aporte de Ramonet quien observa que, “(...) en el plano geoestratégico, Obama intenta liberarse de Oriente Próximo para dirigirse hacia Asia, la zona del futuro y del crecimiento, según Washington, del siglo XXI. La implantación de Estados Unidos en Oriente Próximo, sólida desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se justificaba por la existencia en esta área geográfica de los principales recursos en hidrocarburos, indispensables para la máquina productiva estadounidense. Pero esto ha cambiado desde el descubrimiento, en Estados Unidos, de importantes yacimientos de gas y de petróleo de esquisto que podrían aportarle una casi autonomía energética” (Ramonet, 2015:67).

Como primer paso, el 24 de noviembre de 2013 se concretó la firma de un Acuerdo Interino (*Joint Plan of Action*). Según los términos de este acuerdo, que tendría una vigencia de seis meses, Irán interrumpiría su programa de enriquecimiento de uranio más allá del 5% a cambio de una suspensión parcial de las sanciones en su contra. Este documento sirvió como base, en cuanto a contenido y formas, para la elaboración del documento final.

1. El acuerdo definitivo: “The Joint Comprehensive Plan Of Action” (JCPOA)

El 14 de julio de 2015, el P5+1 e Irán se reunieron en Viena para la firma de un Acuerdo definitivo que consolidara la resolución diplomática y de mutuo acuerdo de la crisis iniciada a raíz del Programa Nuclear Iraní. El mismo fue endosado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2231.

El objetivo del acuerdo según el documento era el siguiente:

“(...) ensure that Iran’s nuclear programme will be exclusively peaceful, and mark a fundamental shift in their approach to this issue. They anticipate that full implementation of this JCPOA will positively contribute to regional and international peace and security. Iran reaffirms that under no circumstances will Iran ever seek, develop or acquire any nuclear weapons⁹⁰” (JCPOA, 2015: 2).

“Iran envisions that this JCPOA will allow it to move forward with an exclusively peaceful, indigenous nuclear programme, in line with scientific and economic considerations, in accordance with the JCPOA, and with a view to building confidence and encouraging international cooperation. In this context, the initial mutually determined limitations described in this JCPOA will be followed by a gradual evolution, at a reasonable pace, of Iran’s peaceful nuclear programme, including its enrichment activities, to a commercial programme for exclusively peaceful purposes, consistent with international non-proliferation norms” (JCPOA, 2015: 2).

La AIEA sería la encargada de verificar –en virtud de ciertos plazos- la implementación de las medidas con las que se comprometía Irán⁹¹. Si la evaluación era satisfactoria, Estados Unidos y la Unión Europea levantarían las sanciones vinculadas a este tema.

“The JCPOA will produce the comprehensive lifting of all UN Security Council sanctions as well as multilateral and national sanctions related to Iran’s nuclear programme, including steps on access in areas of trade, technology, finance, and energy” (JCPOA, 2015: 2).

⁹⁰ Para una versión completa del cuerpo del Acuerdo consultar el Anexo III de este trabajo.

⁹¹ La AIEA debería monitorear y verificar todas las medidas voluntarias detalladas en el Acuerdo. El organismo debería presentar actualizaciones regulares a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad.

Las potencias se comprometieron mediante este acuerdo a no imponer regulaciones ni requerimientos discriminatorios como reemplazo de las sanciones que serían levantadas. El Programa Nuclear Iraní sería tratado de la misma manera que cualquier otro programa nuclear pacífico de un miembro del TNP. Más aún, el acuerdo debía servir de marco para la cooperación en el campo de usos pacíficos de energía atómica, incitando a las partes a emprender proyectos de cooperación conjuntos (como se detalló en el Anexo III del Acuerdo).

En lo relativo a la implementación del Acuerdo, se conformaría una Comisión Conjunta (*Joint Commission*) para monitoreo y evaluación del mismo. Además las partes del Acuerdo deberían reunirse a nivel ministerial cada dos años –o menos según necesidad-. Cumplimentando con los requerimientos normales de un instrumento legal internacional, el Acuerdo también previó un mecanismo de solución de controversias entre las partes.

2. Compromisos asumidos por las partes

2.1 República Islámica de Irán:

Enriquecimiento, I+D, stockpiles de uranio

Natanz

Irán acordó limitar toda actividad relacionada con el enriquecimiento de uranio, incluidas las actividades de investigación y desarrollo en dicha área.

Durante quince años el país deberá concentrar su actividad de enriquecimiento en la central de Natanz, con un máximo de 5.060 centrifugadoras operativas – pudiendo aumentar este número luego de los diez años-. Las restantes centrifugadoras en existencia deberán ser desmanteladas y almacenadas bajo continua supervisión de la AIEA. Irán deberá deshacerse progresivamente de un tipo específico de centrifugadoras (IR-1) en el lapso de diez años. Además, el país se comprometió durante ocho años, a no construir nuevas centrifugadoras de ningún tipo.

En cuanto a la investigación en materia de enriquecimiento, podrá continuar desarrollando la misma pero sin acumular uranio enriquecido. La investigación podrá incluir solo centrifugadoras de determinado tipo, y deberá comprometerse a no incursionar en nuevas y distintas tecnologías de separación de isotopos. El número de centrifugadoras involucradas en investigación podría ampliarse luego de pasados ocho años y medio.

El nivel de enriquecimiento máximo de uranio en Natanz será de 3.67% durante quince años.

Fordow

Por un período de quince años, en esta central no se realizará ningún tipo de actividad de enriquecimiento de uranio, ni se conservará ninguna clase de material nuclear. Con colaboración internacional, Irán convertirá la instalación en un centro de investigación nuclear, físico y tecnológico.

Stockpiles de uranio

Durante un período de quince años, y hasta que Irán cumpla con las normas internacionales de calificación como productor de energía nuclear⁹², mantendrá su reserva de uranio en menos de 300 kg de hexafluoruro de uranio enriquecido hasta un 3,67% o su equivalente en otras formas químicas⁹³. Las cantidades excedentes se venderán en base a los precios internacionales o se cambiarán por uranio natural. Parte del uranio enriquecido entre un 5% y un 20%, que posee el país, podrá ser transformado en combustible para alimentar el reactor de investigación de Teherán. Sin embargo, en lo sucesivo el combustible para dicho reactor deberá adquirirse en el mercado internacional.

*Producción de energía y reprocesamiento**Arak*

Irán rediseñará y reconstruirá un reactor modernizado de investigación de aguas pesadas en Arak, que utilizará combustible enriquecido hasta un 3,67%. Esta planificación se hará en cooperación con terceros países, de forma que una asociación internacional certificará el diseño final.

El reactor apoyará la investigación nuclear pacífica y la producción de radioisótopos con fines médicos e industriales. El reactor rediseñado y reconstruido de Arak no reprocesará el combustible empleado para producir plutonio de calidad armamentística. Todo el combustible gastado de Arak será enviado fuera de Irán durante toda la vida útil del reactor.

La asociación internacional incluirá a los participantes del Acuerdo u otros países que sean mutuamente determinados. Irán asumirá el papel de liderazgo como propietario y como jefe de proyecto. Antes del día de Implementación del Acuerdo, las partes deben concluir un documento oficial que defina las responsabilidades asumidas por las partes involucradas.

Para sus futuros reactores de energía e investigación, Irán se propuso seguir la tendencia del avance tecnológico internacional que apuesta al uso de aguas ligeras.

⁹² La Comisión Conjunta asistirá al país, en cooperación técnica con la AIEA, para que este logre cumplir las normas internacionales de calificación para transformarse en productor de energía nuclear.

⁹³ Esto implicó una reducción de su *stock* del 97%.

Asimismo, no habrá más reactores de agua pesada ni acumulación de agua pesada en el país durante quince años. Todo el exceso de agua pesada estará disponible para la exportación al mercado internacional. Durante este período, Irán no realizará ningún reprocesamiento de combustible empleado, ni emprenderá actividades de I + D que conduzcan al desarrollo de capacidad de reprocesamiento de combustible, con la única excepción de la separación vinculada exclusivamente a la producción de radioisótopos médicos e industriales a partir de uranio enriquecido irradiado.

Transparencia y medidas de construcción de confianza

Irán se comprometió a ratificar el Protocolo Adicional firmado con la AIEA en 2003, así como también a implementar completamente el documento "*Roadmap for Clarification of Past and Present Outstanding Issues*", negociado y acordado con el organismo en 2011. El mismo refería a determinadas acciones que el país debía tomar para clarificar temas pasados y presentes vinculados a su Programa Nuclear.

No es un dato menor el hecho de que Irán se haya comprometido a permitir que el organismo monitoree toda la cadena de producción nuclear, incluyendo las minas de uranio durante veinticinco años.

Finalmente, el país aseguró que no emprendería ningún tipo de actividad, incluida la I+D, que buscara desarrollar explosivos nucleares.

2.2 Las potencias y el Consejo de Seguridad: la liberación de las sanciones

Sanciones del Consejo de Seguridad

La Resolución 2231 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que endosó el JCPOA, puso fin a todas las disposiciones de las anteriores Resoluciones sobre la cuestión nuclear iraní: 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) y 2224 (2015).

Esta nueva resolución del Consejo de Seguridad incorporó además, ciertas restricciones vinculadas a la venta de armas a Irán –cuya prohibición se mantendría durante cinco años más-. Además, prohibía al país el desarrollo de tecnologías y fabricación de misiles balísticos con capacidad nuclear durante ocho años.

La Unión Europea

La UE se comprometió a suspender todas las disposiciones relativas a sanciones económicas y financieras vinculadas con la cuestión nuclear iraní.

Ello implicó anular las sanciones y medidas restrictivas en todas las áreas estudiadas en el capítulo II de este trabajo. Nos referimos a la prohibición de transferencias de fondos que alcanzaba tanto a entidades financieras, empresas y ciudadanos iraníes. Así como también a las restricciones de actividades: bancarias; de provisión de seguros y garantías; y de operatoria SWIFT. También se retirarían las prohibiciones de asistencia financiera para el comercio exterior con Irán y la concesión de préstamos al gobierno de ese país.

De gran significación para la República Islámica, fue el levantamiento de las sanciones en el sector de importación y transporte de crudo, sus derivados y de gas. También se levantó la prohibición de inversión, exportación de equipamiento y de tecnología para ese sector.

Finalmente, también se suspendió todo bloqueo de exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Además se volvieron a admitir cargamentos iraníes en los aeropuertos europeos.

Estados Unidos

De igual manera, los Estados Unidos acordaron suspender todas las sanciones que habían sido impuestas a Irán a raíz del conflicto nuclear. Nos referimos a: restricciones en las transacciones financieras y bancarias con bancos e instituciones financieras iraníes; transacciones en rial iraní; restricciones sobre el flujo de dólares americanos hacia Irán; limitaciones comerciales de los activos iraníes en el extranjero, incluidas su transferencia; compra, suscripción o facilitación de la emisión de deuda soberana de Irán; la provisión de seguros y garantías comerciales.

El gobierno norteamericano también se comprometió a cancelar los esfuerzos e iniciativas de reducir las ventas de crudo de Irán. En relación a las sanciones que alcanzaban a individuos o entidades no norteamericanas, se suspendió la sanción por actividad de inversión en los distintos sectores de la economía iraní. También en lo que respecta a la compra, venta, transporte o comercialización de petróleo, productos petroquímicos y gas natural de Irán.

En lo relativo al comercio de determinados bienes y las transacciones con el sector marítimo, toda imposición también fue suspendida. Debe destacarse que también fueron retiradas las sanciones relativas a la venta, suministro o transferencia de bienes y servicios utilizados en el sector automovilístico y de aeronaves de Irán.

Al igual que lo haría la UE, los Estados Unidos se comprometieron a, luego de un período de ocho años en el que la AIEA corroborase de que las actividades nucleares iraníes eran pacíficas, tomar la acción legislativa necesaria para eliminar las restricciones vinculadas a la venta a Irán de productos, materiales y servicios emparentados a la producción de energía nuclear.

3. Algunas consideraciones sobre el Acuerdo

Es posible observar que el resultado general de los compromisos asumidos por Irán fue una considerable limitación de su potencial nuclear durante quince años. El país no solo se comprometió a concentrar su actividad nuclear en unas pocas instalaciones –para que esta pueda ser monitoreada con mayor facilidad por el organismo de la energía atómica-, sino que también se comprometió a participar de esta actividad a terceros países. No es un dato menor el hecho de que haya firmado un Acuerdo donde se establecían compromisos de cooperación⁹⁴, si consideramos que uno de los argumentos más relevantes de la defensa iraní en lo relativo a su programa, era su derecho a un desarrollo autónomo e independiente de la energía nuclear.

Aún más, el Estado persa no solo acordó someterse al control exhaustivo de la AIEA, sino como ya se mencionó, el Acuerdo establecía la conformación de una Comisión Conjunta⁹⁵ para examinar y aprobar todos los proyectos relativos a la actividad nuclear en Irán. De esta forma no solo la cooperación sino también la intervención del Programa Nuclear Iraní quedaron consolidadas e institucionalizadas.

El país acordó limitar el desarrollo de investigación en materia de enriquecimiento de uranio, así como también dismantelar instalaciones ya existentes. Con lo cual podemos hablar de un doble retroceso. Por un lado, en lo relativo a la capacidad instalada para la producción y, por el otro, en lo relativo a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

El hecho de que se le impusiera al país un umbral de enriquecimiento y se lo obligase a importar combustible nuclear, significa que el país deberá incurrir en mayores costos para la producción de esta energía.

⁹⁴ El Anexo III del Acuerdo, establecía compromisos de cooperación entre las partes en distintas áreas vinculadas a la producción de energía nuclear, tales como el rediseño de la planta de Arak, el manejo de residuos, las actividades de I+D, etc.

⁹⁵ El Anexo IV del Acuerdo establecía las pautas para la conformación y las funciones de la Comisión Conjunta.

El Anexo V del Acuerdo estableció la secuencia de acciones y plazos en que las partes del mismo debían cumplir con lo pactado. El mismo preestablecía el día de “Implementación” del acuerdo, día en el cual las potencias occidentales deberían levantar las sanciones a la República Islámica –tras recibir un reporte satisfactorio de la AIEA, que corroborara que Irán había adoptado todas las medidas previstas en el acuerdo⁹⁶.

Al analizar las sanciones internacionales en el capítulo II de este trabajo, nos hemos referido a una división de las sanciones internacionales según estas se vincularan o no con la crisis nuclear. Esto adquiere relevancia al momento de analizar la liberación de las mismas, ya que solo serían suspendidas aquellas que estuvieran relacionadas con esta cuestión. Quedando una cantidad considerable de sanciones impuestas por otros motivos aun en vigencia⁹⁷.

⁹⁶ Aunque con fecha posterior a nuestro periodo de estudio, el informe de verificación presentado por la AIEA, previsto en el Acuerdo como requisito para la liberación de sanciones, confirmó que el reactor de investigación de agua pesada de Arak había sido puesto fuera de funcionamiento. Este reactor fue efectivamente rediseñado para otras actividades, como se estipuló en el Acuerdo. También se comprobó que Irán no estaba enriqueciendo uranio por encima del 3.67% en ninguna de sus instalaciones y que el stock de UF6 enriquecido por encima del 3.67% no superaba los 300 kg establecidos. Además, se constató que Irán desmanteló dos terceras partes de sus centrifugadoras. El país concedió al organismo atómico acceso a los principales edificios en Natanz. Véase: “La Resolución 2016/1 de la Junta de Gobernadores de la AIEA: Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nation Security Council Resolution 2231 (2015), Res.GOV/2016/1 (16 de enero de 2016)”, disponible en: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2016-1.pdf>

⁹⁷ Es decir, las sanciones que se levantaron fueron aquellas que imponían prohibiciones o restricciones al intercambio y las transacciones con el país, relativas a: el comercio de bienes en general –y petróleo y gas en, en particular-, las transacciones financieras con bancos iraníes, el movimiento de activos financieros a nivel internacional, y la compra y venta de insumos estratégicos para la industria iraní en general. Si bien esta no es una lista detallada de todas las sanciones que se liberaron, consideramos que son las que mayormente habían perjudicado la economía iraní. En cuanto a las sanciones por fuera del *affaire* nuclear, estas no fueron levantadas con el Acuerdo. Nos referimos a las sanciones relativas al apoyo de Irán al terrorismo, sus abusos contra los derechos humanos y sus actividades de misiles. La prohibición comercial de los Estados Unidos contra Irán seguirá vigente, sin embargo, ciertos artículos serán objeto de licencia o estarán exentos de la prohibición.

En términos económicos generales, el levantamiento de las sanciones permitió a Irán emprender el camino de recuperación de su potencial comercial. “Hacer las paces con occidente”, le permitió al país poder proyectar la llegada de inversiones extranjeras y, en consecuencia, planificar la modernización tecnológica de sus industrias. Además, el fin de las sanciones también significó la vuelta al mercado en tanto proveedor de petróleo y gas.

Hidalgo García señala que tras la firma e implementación del Acuerdo, Irán inició una nueva fase de modernización y de nuevas oportunidades comerciales. En este sentido, las negociaciones emprendidas por el Presidente Rhouani en Europa tras la liberación de sanciones, apuntaron a la búsqueda de socios y capitales tanto para la reactivación, como para la renovación de los sectores económicos estratégicos del país –como es el caso del aeroespacial y el de la automoción-. Cabe destacar, por ejemplo, que las marcas automovilísticas Peugeot y Renault iniciaron, tras la gira comercial del Presidente, los preparativos para volver a fabricar en el país (Hidalgo García, 2016).

Respecto de los fondos iraníes congelados en el exterior, la liberación de los mismos en 2016, reactivó los negocios del país. “De los 107.000 millones de dólares que permanecían congelados, unos 29.000 fueron liberados casi de forma inmediata y el domingo 17—justo un día después de la presentación pública del informe de la OIEA— los bancos iraníes volvieron a conectarse al sistema bancario mundial. Sin embargo, hay que destacar las empresas pueden tener la percepción de que continúan ciertos riesgos ya que si Irán incumple el acuerdo se establecerán de nuevo las sanciones” (Hidalgo García, 2016: 4).

D. Conclusiones parciales

La imposición de sanciones internacionales a la República Islámica, tuvo consecuencias tanto económicas, como políticas y sociales para el país. Además, el Estado iraní se encontró aislado diplomáticamente –siendo este un objetivo manifiesto de la estrategia de las potencias occidentales del sistema-. De este modo, le fue difícil encontrar aliados para diseñar caminos alternativos de salida a la crisis.

Las graves implicancias de las sanciones para los distintos sectores de su economía, comprometieron el delicado equilibrio de los indicadores económicos del país –que históricamente habían estado siempre en relación de dependencia con los ingresos del sector petrolero, el cual fue fuertemente perjudicado por las sanciones.

Una vez la población iraní comenzó a sentir los efectos económicos de la crisis, los reclamos hacia el gobierno tanto desde la elite política como desde la población civil en general, se multiplicaron. El descontento social y político fue claramente observable en las elecciones presidenciales de 2009. Como bien apunta Fernández,

“(...) el Programa Nuclear del Gobierno iraní empezó a suscitar voces críticas en el interior del país, de aquellos que estaban más preocupados por el precio de los alimentos, por el desempleo y por la creciente pobreza, que por el enriquecimiento de uranio. Se cuestionaban si valía la pena asumir los riesgos económicos, el aislamiento y la falta de cooperación internacional” (Fernández, 2005).

A partir de 2013, luego de la elección de Rouhani, se evidenciaron cambios radicales en la política exterior del país. El nuevo presidente se propuso la normalización de las relaciones con occidente y el fin del aislamiento internacional.

Según un informe del Banco Mundial, la economía de Irán experimentó un importante crecimiento en 2016, principalmente gracias a que la venta del petróleo recuperó sus niveles anteriores a las sanciones. Sin embargo, el levantamiento de las sanciones que ahogaban su economía no significó una recuperación automática de las variables económicas que atravesaban problemas hacia 2016. Si bien los ingresos del país incrementaron al retomarse la venta de petróleo al exterior, ello no significó una inmediata recuperación del bienestar de la población y de la industria (WB, 2017).

Respecto al aislamiento político internacional del país, la implementación del Acuerdo supuso el fin del mismo. Este aspecto fue central para que el gobierno de Rouhani continuara apostando a la expansión de las relaciones internacionales. El presidente Rouhani (2016) sostuvo que el verdadero poder de Irán es la diplomacia, por lo que el levantamiento de las sanciones abría un camino de apertura y negociación con los países de la región y con el resto del mundo (AZERNEWS, 2016).

Esta nueva posición ante el conflicto internacional derivado de su Programa Nuclear, contó con la aprobación del Líder Supremo de la Revolución Islámica, quien dio señales de un notable pragmatismo en sus discursos. Acudiendo a las enseñanzas de la historia iraní (flexibilidad histórica) logró contener mayores enfrentamientos dentro de la elite política, así como también preservar la coherencia del régimen –que hasta entonces venía sosteniendo posiciones duras e intransigentes.

Entendemos que tales muestras de pragmatismo sugieren una preocupación por evitar mayores cuestionamientos a la legitimidad del régimen, que estaban en auge desde que el país comenzó a sentir las consecuencias económicas de la crisis.

Sin dudas uno de los hechos más notables del cambio de la política exterior, fue el acercamiento con los Estados Unidos –“el Gran Satán”-. En este sentido el régimen iraní dejó de lado la ideología, dando lugar al realismo y el pragmatismo. Sin embargo, entendemos que era esperable que el régimen no antepusiera su ideología al bienestar de su población –menos aun si ello ponía en riesgo su legitimidad⁹⁸.

No era la primera vez en la historia que dos países con regímenes políticos e ideológicos antagónicos hacían las paces. Como menciona Ramonet,

“El argumento de la diferencia abismal entre los sistemas políticos estadounidense e iraní no vale. Hay numerosos precedentes. ¿Qué similitud política había, por ejemplo, entre la China comunista de Mao Zedong y el Estados Unidos capitalista de Richard Nixon? Ninguna. Lo cual no impidió que estos dos países normalizaran sus relaciones en 1972 y comenzasen su espectacular entendimiento comercial y económico que dura hasta hoy. Y podríamos también citar el inaudito acercamiento, a partir del 17 de noviembre de 1933, entre el Estados Unidos de Roosevelt y la Unión Soviética de Stalin, que todo separaba, y que permitió a ambos países finalmente ganar juntos la Segunda Guerra Mundial” (Ramonet, 2015:67).

En 2015 se firmó el Acuerdo que pondría fin a la crisis y liberaría al país de las sanciones, según un calendario específico y supeditado al cumplimiento de determinados requerimientos. Irán terminó cediendo en su reclamo de autonomía e independencia en el desarrollo de energía nuclear, a cambio del desahogo de su economía. Con la firma de este Acuerdo, la República Islámica no solo acordó una limitación notable de su capacidad por un período de quince años, sino que también permitió que terceros países se involucraran en las actividades nucleares en su territorio.

⁹⁸ Además, en otro plano de análisis, el estatus de potencia regional, al que Teherán desde siempre ha aspirado, pasa por un acuerdo (e incluso una alianza) con Estados Unidos, como sucede con Israel o Turquía (Ramonet, 2015).

En virtud de lo dicho, entendemos que el Acuerdo refleja un cambio significativo en la política exterior del país ya que, mediante el mismo, el país retrocedió notablemente en la defensa internacional de su derecho a un desarrollo energético nuclear autónomo e independiente. En este sentido, las concesiones hechas tocan temas sensibles de la soberanía del país, pero como bien sugiere Waltz en relación al concepto de soberanía estatal:

“Los estados desarrollan sus propias estrategias, diseñan su propio rumbo y toman sus propias decisiones acerca de cómo satisfacer sus necesidades y deseos. Decir que los estados soberanos están siempre constreñidos no es más contradictorio que afirmar que los individuos libres con frecuencia toman decisiones bajo la presión de los acontecimientos” (Waltz, 1988: 143).

Siendo el objetivo de este capítulo analizar las reacciones de la República Islámica de Irán en materia de política exterior tras la crisis nuclear, hemos intentado no solo identificar dichas reacciones –las cuales supusieron cambios de conducta– sino también las causas de las mismas, apoyándonos en las premisas teóricas del realismo defensivo.

En este trabajo sostenemos que con la llegada de Rouhani a la presidencia del país, se produjo un giro estratégico de la política exterior del país hacia la moderación y el pragmatismo. Los cambios en esta dirección que hemos identificado, tienen que ver principalmente con la búsqueda de normalizar las relaciones con occidente: el cambio del tono de confrontación en las declaraciones públicas de los líderes iraníes; el deshielo de la relación con los Estados Unidos; la decisión de flexibilizar la posición del país dentro del grupo negociador P5+1; la adopción de las medias de confianza que solicitaba la AIEA; y finalmente el logro del Acuerdo de limitación nuclear. Este Acuerdo le permitió al país reincorporarse tanto política como económicamente a la comunidad internacional.

Estas alteraciones en el rumbo de la política exterior, reflejan la estrategia o camino que el país decidió tomar para salir del dilema de seguridad en el cual se encontraba, a raíz de su programa nuclear.

Entendemos que la causa de los mencionados cambios en la conducta del país, tiene origen principalmente en la estructura de Estados. Por un lado, los constreñimientos de la misma limitaron el margen de acción y respuesta del régimen iraní. Por el otro, hemos identificado como catalizador central de su moderación a las sanciones internacionales, entendiendo las mismas como modificadores estructurales.

CONCLUSIONES FINALES

Nuestra hipótesis sobre cómo las sanciones internacionales impuestas a Irán, entre los años 2006 y 2015, por un grupo de países liderados por los Estados Unidos, impulsaron cambios en la política exterior iraní, fue la siguiente:

La presión internacional consecuencia de las sanciones que buscaban interrumpir las actividades del Programa Nuclear Iraní, impulsaron la moderación de la política exterior de este país. Producto de la situación en la que lo colocó la política de sanciones, Irán enfrentó un dilema de seguridad y optó por la alternativa más acorde a sus posibilidades y limitaciones, priorizando sus intereses a largo plazo. Esto se evidenció en un giro estratégico de su política exterior a partir de 2013, reflejado en una mejor predisposición en las negociaciones dentro del P5+1 y el logro de un acuerdo en 2015 que limitó su programa nuclear.

Los tres capítulos que contiene este trabajo nos permitieron desarrollar los distintos aspectos contenidos en la hipótesis recién indicada: las actividades del Programa Nuclear Iraní, las sanciones internacionales que este originó, las consecuencias de las mismas, y las modificaciones que produjeron en la política exterior del país. Mediante el desarrollo de estos aspectos, fue posible corroborar la relación de causalidad entre variables que se planteó en la hipótesis.

En el **capítulo I**, describimos el Programa Nuclear Iraní y explicamos las implicancias del mismo para Irán, la región y las potencias del sistema internacional.

Es posible afirmar que el Programa Nuclear conformó uno de los ejes principales de la Política Exterior de Irán durante el período estudiado. La canalización de recursos hacia el desarrollo de la tecnología nuclear es evidente si observamos la dimensión de la planificación a largo plazo e infraestructura alcanzada por este país al momento de profundizarse la crisis internacional en 2006.

El estudio del Programa Nuclear (características, alcance, metas y justificación) nos permitió concluir que el manejo de tecnología nuclear era relevante para Irán tanto por razones políticas como económicas.

El objetivo de lograr una capacidad endógena para producir energía nuclear se vinculó con un sentido de supervivencia a largo plazo. Es decir, a través de este Programa Irán intentó garantizar necesidades energéticas futuras tanto para su población como para su industria, en vistas del carácter no renovable de otras fuentes de energía.

Tal como afirma el pensamiento neorrealista, la seguridad sigue siendo un prerrequisito para el desarrollo del individuo y las sociedades en general, sin embargo, y como se observa en nuestro caso de estudio, la seguridad se ha vuelto un fenómeno cada vez más complejo y ha adquirido otras dimensiones más allá de su concepción tradicional. En el caso particular de nuestro trabajo, nos hemos referido a la seguridad en términos económicos. Es decir, al reaseguro del bienestar de la población y del crecimiento económico del país a largo plazo.

Asimismo, tras haber revisado los objetivos del Programa y las declaraciones públicas de los líderes iraníes y de algunos expertos en el tema, en este trabajo hemos concluido que la tecnología nuclear no solo era importante en tanto objetivo de política interna (seguridad en términos económicos), sino también como recurso de poder político y económico. Constituyó un medio real y potencial para la consecución de determinados objetivos externos.

Acordamos con aquellos autores que sostienen que –en un plano potencial- el desarrollo de energía nuclear tendría un cierto valor disuasorio para el país, principalmente considerando la necesidad de equilibrar las presiones del contexto regional hostil en el que se desenvolvía. A pesar de ello, según los informes de la AIEA, no existieron pruebas contundentes –al menos en el período estudiado- de que Irán se hubiese propuesto la fabricación de armamento nuclear. En este sentido, y en desacuerdo con el análisis de algunos especialistas y políticos occidentales, no puede afirmarse que el país valorara el recurso atómico en términos de poder duro e intentase aumentar con este sus capacidades ofensivas.

Si bien oficialmente Irán alegó razones económicas internas para justificar su Programa Nuclear, en reiteradas ocasiones los políticos iraníes hicieron alusión al desarrollo nuclear como un medio para mejorar la posición del país en el sistema internacional.

El país ya poseía importantes reservas tanto de petróleo como de gas. De dominar el ciclo de la producción de energía nuclear, este vería revigorizada su posición en la estructura de Estados, debido a un incremento en su capacidad de influencia en tanto actor de primer orden en términos energéticos.

Para reforzar la anterior asociación, en este capítulo hemos retomando el pensamiento de Adeli, quien sostiene que el uso de la capacidad energética como instrumento de política exterior, busca reducir o eliminar amenazas y riesgos, así como también influenciar y controlar la dirección de los eventos, con el objetivo de ampliar la seguridad del Estado y sus intereses. Los países confían en el uso de sus capacidades económicas como un medio para perseguir políticas dinámicas y activas en el plano internacional (Adeli, 2010).

En cuanto a la promoción de objetivos de política exterior, hemos identificado que el país se ha propuesto el logro de un reposicionamiento tanto a nivel regional como global. Es por ello que entendemos que, el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo cobraron gran relevancia para Irán, en un sistema en donde las ventajas económicas en cualquiera de sus formas jugaban un rol de importancia.

Desde la perspectiva neorrealista, la promoción de la posición de un país en la estructura de Estados es el objetivo principal de la política exterior de estos. Sin embargo, para avanzar en este sentido se deben incrementar los recursos de poder con los que se cuentan.

En 2006, el presidente Ahmadinejad introdujo el avance del Programa Nuclear como el más importante interés de la nación y como condición necesaria para la promoción de la posición del país. La posesión de tecnología nuclear es un recurso que fortalecería la capacidad iraní de influir a nivel regional. También puede decirse que revigorizó su imagen como modelo de desarrollo endógeno para los países musulmanes de la región.

Existe un punto de conexión entre la teoría neorrealista y el desarrollo nuclear en tanto objetivo de política interna y medio para la persecución de objetivos de política exterior: la forma que un país tiene de maximizar sus intereses nacionales –entre ellos el crecimiento económico y la sustentabilidad a largo plazo–, proveer seguridad y ganar una mayor influencia y control en las cuestiones externas, es la de avanzar y mejorar su posición y rango en la estructura de Estados. Aunque controversial para parte de los actores en el sistema, creemos que el camino del desarrollo tecnológico nuclear ha sido un medio que Irán ha encontrado para intentar conseguir dichos objetivos.

En resumen, el desarrollo nuclear se vinculó con la búsqueda de seguridad del Estado (principalmente en términos económicos de sustentabilidad a largo plazo) y, a su vez, también es posible relacionarlo con determinados objetivos de Política Exterior (mejorar su posición a nivel regional e internacional).

Al analizar la relevancia del Programa en los términos descritos en este primer capítulo, pudimos comprender por qué el país se mostró inflexible en un primer momento ante los requerimientos de las potencias occidentales y la AIEA, profundizándose así la crisis internacional en 2006 –cuyo corolario serían severas sanciones.

Para comenzar a desentrañar las posibles causas de la acción de las potencias occidentales en esta crisis, en el primer capítulo retomamos algunos análisis sobre el equilibrio de fuerzas y la estabilidad regional, intentando dilucidar cómo esta se vio alterada por la emergencia de un Irán con capacidad nuclear, y en consecuencia con mayores márgenes de influencia.

Los posibles incrementos en la capacidad de influencia del país, despertaron la preocupación no solo de países vecinos como Israel y Arabia Saudita, sino también de Estados Unidos y países europeos, aliados de países en la región y con intereses propios en la misma.

Puede decirse que, como bien observó Waltz, el desarrollo nuclear iraní abrió la posibilidad de lograr un mayor equilibrio de fuerzas. Principalmente porque con anterioridad en la región solo existía un país con capacidad nuclear: Israel. Sin embargo, este hecho comprometió la estabilidad en la zona. Si bien la preocupación por una carrera armamentista pareció disiparse hacia 2015 tras la firma del Acuerdo, puede afirmarse que el Programa Nuclear Iraní trajo consigo un incremento considerable de las tensiones ya existentes a nivel regional, principalmente entre Irán y los países que se oponían a su hegemonía –Israel y Arabia Saudita.

En el **capítulo II** hemos analizado la variable independiente del fenómeno planteado en nuestra hipótesis. Hemos estudiado el modo en que accionó el grupo de países que, liderados por los Estados Unidos, se opusieron a la ampliación del Programa Nuclear Iraní. El desarrollo de este capítulo nos permitió no solo conocer el qué, sino también el porqué de las medidas adoptadas por las potencias occidentales.

Por un lado, utilizamos las variables de la Teoría del Balance de Amenazas de Stephen Walt (intenciones, recursos ofensivos y cercanía geográfica), para analizar los argumentos y la fundamentación de las sanciones impuestas al país persa. Al emplear tales variables hemos podido analizar con mayor precisión el argumento central de las potencias contra Irán, es decir, que el país era una amenaza para la seguridad del sistema internacional.

La República Islámica fue señalada como una amenaza no solo por las intenciones poco claras de su Programa Nuclear, sino también por el hecho de que emprendió, paralelamente, una ampliación de su capacidad misilística. La combinación de la posibilidad de desarrollo de un arsenal nuclear, la capacidad para transportarlo y la cercanía a países aliados e intereses de las potencias en la región, fue argumento suficiente para que estas últimas adoptaran una posición intransigente en el caso.

Los Estados Unidos tuvieron un papel central en la formación de consenso internacional contra el Programa Nuclear. Este país desarrolló una política de presión tanto política, como psicológica y económica, de modo que Irán se viera forzado a negociar con las potencias y finalmente suspendiera sus actividades nucleares.

El gobierno norteamericano supo emplear los medios de comunicación para dar forma a la opinión pública mundial respecto del asunto. También se propuso aislar a Irán en el sistema internacional, dejándolo sin posibilidades de respaldo de otros países. Para ello empleó su influencia en instancias como la AIEA y principalmente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. También buscó sumar a su campaña a países de la región de Medio Oriente.

En este capítulo hemos observado que las potencias actuaron de manera conjunta, aliándose tácitamente para impedir el avance del Programa Iraní. Si bien las sanciones unilaterales fueron las que revistieron mayores consecuencias para Irán, estas tuvieron como denominador común y respaldo legal, el sistema de sanciones surgido de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas –quien aprobó seis Resoluciones entre 2006 y 2010, en el marco del denominado *affaire* nuclear.

Asimismo, el Consejo de Seguridad consideró a Irán como una amenaza a la paz internacional y regional no únicamente por el desafío nuclear. Es por ello que, por la vía de Resoluciones relacionadas con dicha cuestión, presionó a Teherán en otros aspectos, particularmente en lo referente a su potencial capacidad armamentística y misilística.

Aunque dichas sanciones tuvieron un alcance limitado (es decir, no incluyeron sanciones económicas específicas), proporcionaron un respaldo legal para las medidas que los distintos países de la comunidad internacional tomaron contra la República Islámica. Más precisamente, la Resolución 1929 dio la pauta sobre la conexión entre los ingresos de Irán derivados de su sector energético y el financiamiento de su desarrollo nuclear. El lenguaje de esta Resolución, condujo a la acción europea y norteamericana contra los sectores de gas y petróleo, financiero, de comercio, negocios e inversiones.

Por otro lado, un análisis desde la Teoría del Balance de Poder, nos permitió concluir que la política de sanciones internacionales contra Irán, era una política de balance de poder.

Debido a la fortaleza demográfica y económica de los países en Medio Oriente, cualquiera de ellos que emerja como un poder dominante, y que a su vez tenga a su disposición tecnología nuclear, representa una amenaza al *statu-quo* regional. Pudiendo, potencialmente, rivalizar con los intereses de las potencias del sistema internacional en la zona.

Ante la perspectiva de que el *statu-quo* se viera alterado, las mismas optaron por aliarse de forma tácita para el logro de un objetivo común: impedir que la República Islámica avanzara en la adquisición de un nuevo recurso de poder que pudiera mejorar su posición. Estos países hicieron uso tanto de sus recursos materiales de poder –principalmente económicos y mediante la imposición de sanciones- como de su influencia en organizaciones internacionales tales como la Agencia Internacional de la Energía Atómica y las Naciones Unidas, para validar la instrumentación de dicha política de sanciones.

Algunos aspectos que nos han llevado a esta conclusión son el hecho de que no se encontró evidencia de armamento nuclear en desarrollo en Irán, y también la falta de congruencia de este caso con las posiciones adoptadas por las potencias en otros anteriores, en los cuales nuevos países se sumaron al club nuclear.

Además, entender las medidas adoptadas desde la perspectiva del balance de poder, permite también explicar por qué tanto Rusia como China, países con los que Irán mantenía fuertes vínculos, optaron por no vetar las Resoluciones que se aprobaron en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ya que como se ha mencionado en este trabajo, a ambos países también les preocupaba que eventualmente el país persa desarrollase armamento nuclear, y en consecuencia entrase en contradicción con determinados intereses estratégicos en la región.

En reiteradas ocasiones mantener el equilibrio de poder en una región, implica el mantenimiento de la hegemonía estratégica de un país o grupo o países, y no un verdadero equilibrio y paridad entre los países de la misma (Waltz, 2012).

En este sentido, la configuración de poder en Medio Oriente en el período estudiado era funcional a los intereses tanto económicos como políticos de las potencias. Como ya hemos analizado en este trabajo, la emergencia de un Irán poderoso, con mayores márgenes de maniobra e influencia y que ya no pudiese ser disuadido por el uso de la fuerza, comprometía los intereses a largo plazo de las potencias del sistema internacional y de sus aliados regionales.

Luego de profundizar tanto en el Programa Nuclear como en la acción de las potencias contra el avance del mismo, en el **capítulo III** nos propusimos exponer las consecuencias que tuvieron las sanciones para la República Islámica. Hemos detallado tanto efectos económicos, como políticos y sociales, a nivel nacional e internacional. Seguidamente, analizamos la respuesta del régimen ante esta situación –siendo esta la variable dependiente del fenómeno estudiado.

El objetivo de este capítulo fue el de demostrar y explicar mediante el uso de herramientas teóricas, la relación de causalidad entre variables que sostuvimos en nuestra hipótesis. Recurrimos a premisas y conceptos teóricos del Realismo Defensivo para argumentar que las sanciones internacionales impulsaron la moderación y el pragmatismo en la política exterior iraní.

El abordaje del fenómeno desde el Realismo Defensivo, nos permitió enmarcar la situación en la que se encontraba la República Islámica dentro de los parámetros del denominado Dilema de Seguridad:

La apuesta por el desarrollo nuclear –vinculado a objetivos nacionales de seguridad en un sentido amplio- alertó a las potencias del sistema quienes interpretaron el mismo como una amenaza para la seguridad del sistema internacional, poniendo en marcha una política para impedir el avance del programa, la cual dejó a Irán en una posición menos segura. La política de sanciones comprometió los intereses del Estado persa quien, en consecuencia, terminó optando por la moderación de su política exterior y la limitación de su Programa Nuclear.

En el marco de este dilema de seguridad, el accionar del país se vio afectado por condicionantes y limitaciones inherentes a las características de la estructura de Estados, así como también por la existencia de los denominados modificadores estructurales. Nos referimos a las sanciones internacionales, las cuales hemos categorizado como tales, en los términos descriptos por los realistas defensivos. El uso de este concepto teórico nos permitió analizar cómo un fenómeno (causa) que tuvo origen en la estructura de Estados, produjo una respuesta (consecuencia) observable a nivel del Estado –en su política exterior.

Identificamos que a raíz de las consecuencias de las sanciones internacionales, se produjeron cambios en el comportamiento externo de la República Islámica de Irán, los cuales se vieron reflejados en un cambio de estrategia respecto de la relación con las potencias occidentales y la AIEA. Se produjo un viraje desde la confrontación y la no negociación, hacia la moderación, el pragmatismo y la predisposición a negociar en el marco del P5+1.

Estas alteraciones en su PE no solo son consecuencias de los modificadores estructurales –sanciones- , sino que también representan el camino elegido por el país para sortear el dilema de seguridad en el cual se encontraba, salvaguardando así sus intereses a largo plazo. El Acuerdo (*Joint Comprehensive Plan of Action*), el cual detallamos en este capítulo, representa el hito más relevante del cambio de conducta de Irán.

El cambio de la conducta externa iraní fue visible tras la llegada de Rouhani y la línea moderada del régimen a la presidencia del país. El giro estratégico de la política exterior del país se evidenció en: la búsqueda de normalizar las relaciones con occidente; el cambio del tono de confrontación en las declaraciones públicas de los líderes iraníes; el deshielo de la relación con los Estados Unidos; la decisión de flexibilizar la posición del país dentro del grupo negociador P5+1; la adopción de las medias de confianza que solicitaba la AIEA; y finalmente el logro del Acuerdo de limitación nuclear. Este Acuerdo le permitió al país reincorporarse tanto política como económicamente a la comunidad internacional.

En términos generales, puede decirse que el Acuerdo alcanzado en el marco del P5+1, limitó la capacidad nuclear iraní –o al menos frenó su avance por el período de diez años-, y sometió la actividad nuclear en Irán a un riguroso monitoreo por parte de la AIEA y obligó al país a cooperar con terceros países para el desarrollo de futuras actividades concernientes a las distintas etapas del ciclo de producción nuclear. A cambio de ello, las potencias se comprometieron a levantar las sanciones que habían sido impuestas al país en el marco del *affaire* nuclear. Es decir, aquellas sanciones que pesaban sobre los distintos sectores de su economía: energético, financiero, comercio, negocios e inversiones.

Finalmente, creemos preciso aclarar que el Acuerdo no significó una capitulación del país ante la defensa de su derecho a un desarrollo nuclear civil endógeno. Más bien, como hemos sostenido en este trabajo, se trató de un cambio de estrategia para encontrar una salida a la crisis internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACA (Arms Control Association) (2013). *Solving the Iranian Nuclear Puzzle*. Recuperado de: https://www.armscontrol.org/files/ACA_Iran_Briefing_Book_2013.pdf
- Adeli, S. M. H. (2010). The Contribution of Energy Diplomacy to International Security, with Special Emphasis on Iran. *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol.1, Nº 2. Recuperado de: <http://irfajournal.csr.ir/WebUsers/irfajournal/UploadFiles/OK/139409081454465000186-F.pdf>
- Ahmadi, H. and Mohseni, S. (2012). Obama and the securitization of Iran's Nuclear Energy Program. *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol.3, No 2. Recuperado de: <http://irfajournal.csr.ir/WebUsers/irfajournal/UploadFiles/OK/13940908936185000129-F.pdf>
- AIEA (Agencia Internacional para la Energía Atómica) (2009). Islamic Republic of Iran Energy Sector Report. Recuperado de: http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/cnpp2003/CNPP_Webpage/countryprofiles/Iran/Iran2003.htm.
- Arredondo, R. (2006). El plan nuclear iraní a la luz del derecho internacional". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 11. Recuperado de: [http://www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/R.Arredondo\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/R.Arredondo(reei11).pdf)
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies, British International Studies Association*, Nº 23, p.5-26. Recuperado de: [https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1997\)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf](https://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1997)%20The%20Concept%20of%20Security.pdf)
- Barbé, E. (1987). El equilibrio de poder en las Relaciones Internacionales. *Afers Internationals*, Nº11, p.5-17. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/27765/51884>.
- Belfer Center for Science and International Affairs (2015). *Sanctions against Iran: A guide to targets, terms and timetables*. Recuperado de: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Iran%20Sanctions.pdf>
- Ben-Meir, A. (2009). Nuclear Iran is not an option: a new negotiating strategy to prevent Iran from developing nuclear weapons. *Digest of Middle East Studies*, Vol. 18, No 1, p.74-89. Recuperado de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1949-3606.2009.tb00108.x/abstract>

- Botta, P. (2009). ¿Hay lugar para el cambio positivo entre Europa e Irán?. *Policy Brief*, Nº10, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Recuperado de: <http://fride.org/publicacion/602/policy-brief>
- Chollet D., Laipson E., Doran M., y Mandelbaum M. (2016). Does the Middle East still matter? The Obama Doctrine and US Policy. *The Washington Institute/Policy Watch*. Recuperado de: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/does-the-middle-east-still-matter-the-obama-doctrine-and-u.s.-policy>
- Clawson, P. (2009). Iran's Vulnerability to Foreign Economic Pressure. Congressional Testimony. *The Washington Institute for Near East Policy*. Recuperado de: <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/irans-vulnerability-to-foreign-economic-pressure>
- Edbadi, S. (20 de junio de 2009). Irán debe celebrar nuevas elecciones. *El País*.
- Fernández, B. L. (2005). El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona. *Revista Boletín de Información*, Nº 292. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4574826.pdf>.
- Garrido Rebolledo, V. (2006). El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, Nº 12. Recuperado de: <http://www.reei.org/index.php/revista/num12/articulos/programa-nuclear-irani-dificultades-para-visitar-amigos>
- Geranmayeh, E. y Liik K. (2016). The new power couple: Russia and Iran in the Middle East. *Policy Brief, European Council on Foreign Relations*, Nº 186. Recuperado de: http://www.ecfr.eu/publications/summary/iran_and_russia_middle_east_power_couple_7_113
- Glasner, C. L. (1997). The security dilemma revisited. *World Politics*, Vol. 50, No 1, pp.171-201. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/25054031>
- Haghinghatnejad, R. (18 de septiembre de 2013). What does Khamenei mean by <heroic flexibility>? *Iran Wire*.
- Halimi, S. (2015). El deshielo. *Explorador*, Vol3, No1, p.69-72. Le Monde Diplomatique-edición Cono Sur.
- Harris, K. (23 de abril de 2015). Iran's Political Economy Under and After the Sanctions. *Washington Post Blog*.
- Hidalgo García, M. M. (6 de marzo de 2013). Nueva ronda de negociaciones del P5+1 con Irán. *Boletín Electrónico-Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEE109-2013_NegociacionesIran_MMHG.pdf
- _____(2016). El levantamiento de las sanciones de Irán: economía y seguridad. *Boletín Electrónico-Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA05-2016_Iran_Sanciones_MMHG.pdf
- Hildreth, S. A. (4 de febrero de 2009). Iran's Ballistic Missile Programs: An Overview. Congressional Research Service Report for US Congress. Recuperado de: <https://fas.org/sqp/crs/nuke/RS22758.pdf>
- Hooper E. (2010). Pushing Iran against the wall: more than just a regional problem. *Notes Internacionales*, Nº18, p.1-7. Barcelona Center for International Affairs (CIDOB). Recuperado de: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_18/pushing_iran_against_the_wall_more_than_just_a_regional_problem
- IAEA and Iran: Chronology of Key Events. *IAEA News*. Recuperado de: <https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/chronology-of-key-events>
- Ibáñez, F. (2011). El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios. *Revista electrónica Relaciones Internacionales*, Nº 16, p.135-164. Recuperado de: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html>

- ICS (International Crisis Group) (27 de octubre de 2003). Dealing with Iran's Nuclear Program. *Middle East Report*, Nº 18. Recuperado de: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iran/dealing-irans-nuclear-program>
- ____ (17 de febrero de 2010). The Iran Nuclear Issue. The View from Beijing. *Asia Briefing Report*, Nº 100. Recuperado de: <https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/china/iran-nuclear-issue-view-beijing>
- Interview with Iranian President Hassan Rouhani by Ann Curry (18 de septiembre de 2013), NBC News. Recuperado de: http://www.nbcnews.com/id/53069733/ns/world_news-mideast_n_africa/t/full-transcript-ann-currys-interview-iranian-president-hassan-rouhani/#.WZ8QMT4jHIU
- Iran in possession of higher power of diplomacy after JCPOA (17 de enero de 2016). *AzerNews*. Recuperado de: <https://www.azernews.az/region/91765.html>
- Iran's key nuclear sites (14 de julio de 2015). *BBC News*. Recuperado de: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-11927720>
- Iran's new president: Yes, the holocaust happened. Interview by Josh Levs and Mick Krever (25 de septiembre de 2013). *CNN*. Recuperado de: <http://amanpour.blogs.cnn.com/2013/09/25/irans-new-president-yes-the-holocaust-happened/>
- Jeffrey, J. F. y Eisenstadt M. (2016). *U.S. Military Engagement in the Broader Middle East*. Recuperado de: http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus143_JeffreyEisen-4.pdf
- Jervis, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, Vol. 30, Nº 2, pp.167-214. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/2009958?seq=1#page_scan_tab_contents
- Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), 14 de Julio de 2015, Viena.
- Kahl, C. H. (2012). Iran and the Bomb: Would a Nuclear Iran Make the Middle East More Secure? *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 5, p.157-162. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/41720870?seq=1#page_scan_tab_contents
- Katzman, K. (18 de mayo de 2016). Iran Sanctions. Congressional Research Service Report for US Congress. Recuperado de: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=793037>
- Kerr, P. K. (26 de septiembre de 2012). Iran's Nuclear Program: Status. Congressional Research Service Report for US Congress. Recuperado de: <http://www.refworld.org/docid/508915922.html>
- La Resolución 1696 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 31 de julio de 2006.
- La Resolución 1737 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 23 de diciembre de 2006.
- La Resolución 1747 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 24 de marzo de 2007.
- La Resolución 1803 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 3 de marzo de 2008.
- La Resolución 1835 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 27 de septiembre de 2008.
- La Resolución 1929 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 9 de junio de 2010.
- La Resolución 2005/67 de la Junta de Gobernadores de la AIEA, 8 de septiembre de 2005.
- La Resolución 2006/14 de la Junta de Gobernadores de la AIEA, 4 de febrero de 2006.

- La Resolución 2009/74 de la Junta de Gobernadores de la AIEA, 16 de noviembre de 2009.
- La Resolución 2010/10 de la Junta de Gobernadores de la AIEA, 18 de febrero de 2010.
- La Resolución 2012/9 de la Junta de Gobernadores de la AIEA, 24 de febrero de 2012.
- La Resolución 2016/1 de la Junta de Gobernadores de la AIEA, 16 de enero de 2016.
- La Resolución 2231/2015 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 20 de julio de 2015.
- Loftian, S. (2011). Prevent and Defend: threat perceptions and Iran's Defence Policy. *Iranian Review of Foreign Policy*, Vol.2, Nº 3. Recuperado de: <http://irfajournal.csr.ir/WebUsers/irfajournal/UploadFiles/OK/13940908105625000152-F.pdf>.
- López Godoy, P. J. (2010). *La política estadounidense en Irán y el régimen internacional de no proliferación nuclear: 2003-2006*. Buenos Aires, Argentina: CAEI.
- Maloney, S. (2010). Sanctioning Iran: If Only It Were So Simple. *The Washington Quarterly*, Nº33, p.131-147. Recuperado de: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01636600903430673?scroll=top&needAccess=true>
- Martí Sempere, C. (2013). Irán y el arma nuclear. Un análisis del problema. *Boletín Electrónico-Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Nº 13. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM13-2013_ProgramaNuclearIrani_C.MartiSempere.pdf
- Miremadi, T. (2014). Learning Process in Public Policy: The case of Iranian Nuclear Diplomacy. *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol.5, Nº 1, pp.29-55. Recuperado de: <http://www.isrjournals.com/en/archive/iranian-review-of-foreign-affairs/year5-no17-spring2014/1425-learning-process-in-public-policy-the-case-of-iranian-nuclear-diplomacy.html>
- Mousavi, M. A y Vafaezadeh, F. (2012). Change but no change: US-Iran relations through the lens of president Obama's Nowruz Messages (2009-2012). *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol.3, No. 1, pp.89-126. Recuperado de: http://www.sid.ir/en/VEWSSID/J_pdf/1035820120904.pdf
- Noori, V. (2012). Status-Seeking and Iran Foreign Policy: the speeches of the president at United Nations. *Iranian Review of Foreign Affairs*, Vol.3, Nº 1, pp.127-152. Recuperado de: <http://www.isrjournals.com/en/iran-foreign-policy/993-status-seeking-and-iranian-foreign-policy-the-speeches-of-the-president-at-the-united-nations.html>
- Priego Moreno, A. (2015). El programa nuclear iraní: orgullo nacional, amenaza regional o percepción equivocada. *Cuadernos de Pensamiento Político-Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, Nº 46, pp.85-100. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/24368031?seq=1#page_scan_tab_contents
- 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.
- Ramonet, I. (2015). ¿Hacia un acuerdo heroico? *Explorador*, Vol.3, No 1, pp.65-68. Le Monde Diplomatique, edición Cono Sur.
- Rubin, M. (1 de Julio de 2016). Iran-Russia Relations. *American Enterprise Institute*. Recuperado de: <http://www.aei.org/publication/iran-russia-relations/>
- Singh, M. (26 de junio de 2010). Iranian Re-Revolution. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2010-07-26/iranian-re-revolution>
- Sodupe, K. (2003). *El Neorrealismo*. En *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Bilbao, España: Servicio Editorial-Universidad del País Vasco.

- Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community (9 de febrero de 2016), Senate Armed Services Committee, US Government. Recuperado de:
https://www.dni.gov/files/documents/SSCI_Unclassified_2016_ATA_SFR%20_FINAL.pdf
- Taliaferro, J. W. (2000). Security seeking under anarchy: defensive realism revisited. *International Security*, Vol. 25, No. 3, pp.128-161. Recuperado de:
https://www.jstor.org/stable/2626708?seq=1#page_scan_tab_contents
- The National Security Strategy of the United States of America” (marzo de 2006), US Presidency Document. Recuperado de:
<https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf>
- Tratado sobre la No Proliferación de armas Nucleares, 1 de julio de 1968, Londres, Moscú y Washington.
- TSG (The Soufan Group) (2016a). Iran Assesed as Major Threat. *TSG IntelBrief*. Recuperado de: <http://www.soufangroup.com/tsg-intelbrief-iran-asesed-as-major-threat/>
- _____(2016b). Iran’s Missile Threat. *TSG IntelBrief*. Recuperado de:
<http://www.soufangroup.com/tsg-intelbrief-irans-missile-threat/>
- Walt, S. M. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, Vol. 9, No. 4, pp.3-43 . Recuperado de:
https://www.jstor.org/stable/2538540?seq=1#page_scan_tab_contents
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the State and War: a theoretical analysis*. United States of America: Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, K. N. (2012). Why Iran should get the bomb. *Foreign Affairs*, Vol.91, Nº4, p.2-5. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2012-06-15/why-iran-should-get-bomb>
- Waltz, K.N (2000). Structural Realism after the cold war. *International Security*, Vol. 25, No. 1, pp.5-41. Recuperado de: http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/Waltz_Structural%20Realism.pdf
- WB (The World Bank) (2017). Country Overview. Recuperado de:
<http://www.worldbank.org/en/country/iran/overview>
- Zaccara, L. (2005). La construcción de la política exterior iraní. Recuperado de:
<http://www.lenguapera.com/Articulos/Luciano.pdf/>
- Zahrani, M. (2011). Sanctions against Iran: War and Containment. *Iranian Review of Foreign Policy*, Vol.2, No 5, pp.65-89 Recuperado de:
<http://irfajournal.csr.ir/WebUsers/irfajournal/UploadFiles/OK/13940909132255000249-F.pdf>.
- Zarif, M. J. (2014). What Iran really wants, Iranian Foreign Policy in the Rouhani Era. *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 3, p. 49-59.

ANEXOS

Anexo I

Sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán (anteriores a la crisis nuclear)

Cuadro A.1

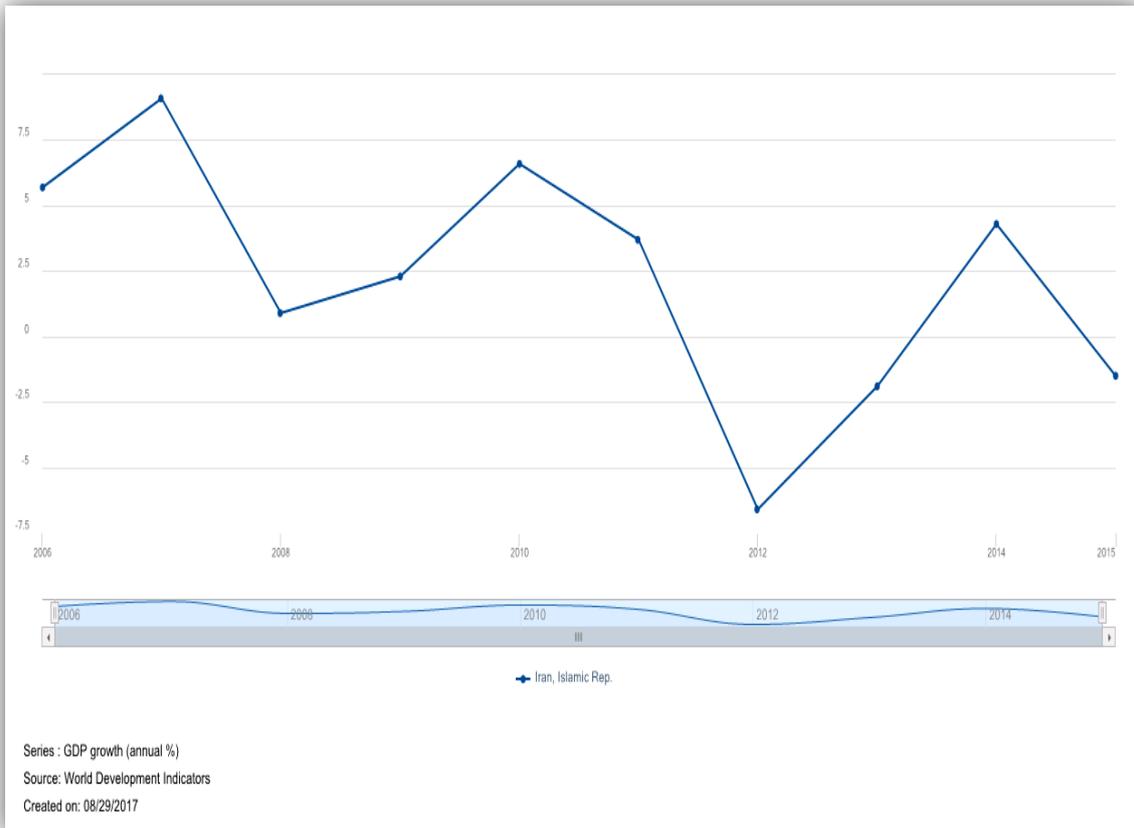
Nombre	Fecha	Descripción
Órdenes Ejecutivas 12170, 12205, 12211	Noviembre 1979-Abril 1980	<ul style="list-style-type: none"> Bloqueo de propiedades iraníes y prohibición de la importación de bienes desde Irán (Prohibición levantada tras el Acuerdo de Argel en 1981).
“Designación como Estado Sponsor del Terrorismo”	Enero de 1984	<ul style="list-style-type: none"> Prohibición de la venta de armas a Irán y de la ayuda externa.
Orden Ejecutiva 12613	Octubre de 1987	<ul style="list-style-type: none"> Prohibición de la importación de todo tipo de bienes desde Irán, incluyendo el petróleo.
“Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act”	Octubre de 1992	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona la transferencia de bienes y tecnología a Irán relacionada con ADM y algunas armas convencionales.
Orden Ejecutiva 12938	Noviembre de 1994	<ul style="list-style-type: none"> Imposición de controles de exportación sobre tecnología sensible en materia de ADM.
Órdenes Ejecutivas 12957, 12959	Marzo-Mayo de 1995	<ul style="list-style-type: none"> Prohibición de las inversiones norteamericanas en Irán, incluyendo el sector petrolero. Prohibición de la exportación de productos norteamericano a Irán.
“Iran and Lybia Sanctions Act”	Agosto de 1996	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona compañías extranjeras que inviertan más de veinte millones en el sector petrolero iraní.
Orden Ejecutiva 13059	Agosto de 1997	<ul style="list-style-type: none"> Expande la prohibición de exportaciones a Irán.
“Iran Non-Proliferation Act”	Marzo de 2000	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona entidades que provean bienes relacionados al desarrollo de ADM y de misiles balísticos.
Orden Ejecutiva 13224	Septiembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> Bloquea las propiedades de individuos considerados terroristas o sospechados de financiar a estos últimos.
Orden Ejecutiva 13382	Junio de 2005	<ul style="list-style-type: none"> Bloquea las propiedades de individuos vinculados a la proliferación de ADM

Fuente: Adaptación de: Belfer Center for Science and International Affairs (2015). Sanctions against Iran: A guide to targets, terms and timetables.

Anexo II

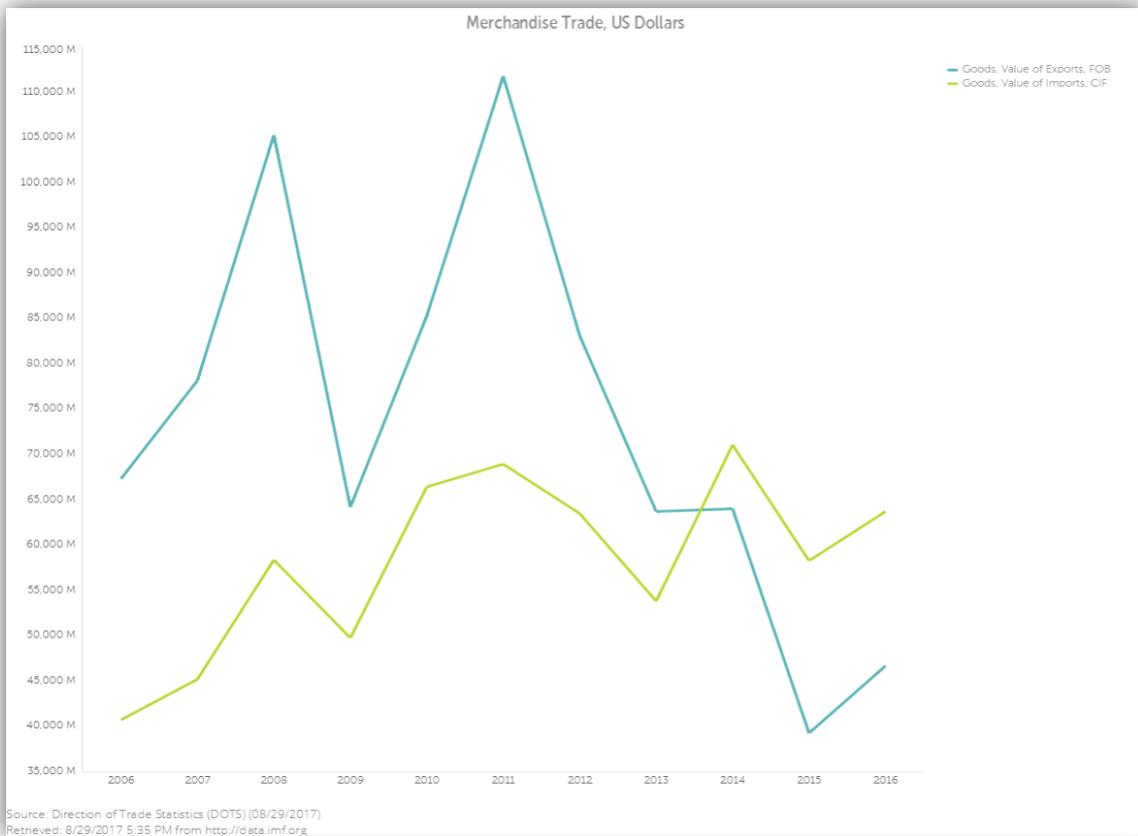
Gráficos

Gráfico A.1
Porcentaje de crecimiento anual del PIB de Irán (2006-2015)



Fuente: World Development Indicators, World Bank Group, 2017

Gráfico A.2
Evolución de las exportaciones e importaciones de Irán (2006-2016)



Fuente: Direction of Trade Statistics, International Monetary Fund, 2017.

Anexo III**Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Versión del documento sin anexos⁹⁹**

Joint Comprehensive Plan of Action***Vienna, 14 July 2015*****PREFACE**

The E3/EU+3 (China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States, with the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy) and the Islamic Republic of Iran welcome this historic Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), which will ensure that Iran's nuclear programme will be exclusively peaceful, and mark a fundamental shift in their approach to this issue. They anticipate that full implementation of this JCPOA will positively contribute to regional and international peace and security. Iran reaffirms that under no circumstances will Iran ever seek, develop or acquire any nuclear weapons.

Iran envisions that this JCPOA will allow it to move forward with an exclusively peaceful, indigenous nuclear programme, in line with scientific and economic considerations, in accordance with the JCPOA, and with a view to building confidence and encouraging international cooperation. In this context, the initial mutually determined limitations described in this JCPOA will be followed by a gradual evolution, at a reasonable pace, of Iran's peaceful nuclear programme, including its enrichment activities, to a commercial programme for exclusively peaceful purposes, consistent with international non-proliferation norms.

The E3/EU+3 envision that the implementation of this JCPOA will progressively allow them to gain confidence in the exclusively peaceful nature of Iran's programme. The JCPOA reflects mutually determined parameters, consistent with practical needs, with agreed limits on the scope of Iran's nuclear programme, including enrichment activities and R&D. The JCPOA addresses the E3/EU+3's concerns, including through comprehensive measures providing for transparency and verification.

The JCPOA will produce the comprehensive lifting of all UN Security Council sanctions as well as multilateral and national sanctions related to Iran's nuclear programme, including steps on access in areas of trade, technology, finance, and energy.

PREAMBLE AND GENERAL PROVISIONS

i. The Islamic Republic of Iran and the E3/EU+3 (China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom and the United States, with the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy) have decided upon this long-term Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). This JCPOA, reflecting a step-by-step approach, includes the reciprocal commitments as laid down in this document and the annexes hereto and is to be endorsed by the United Nations (UN) Security Council.

⁹⁹ Una versión con anexos puede consultarse en: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>

ii. The full implementation of this JCPOA will ensure the exclusively peaceful nature of Iran's nuclear programme.

iii. Iran reaffirms that under no circumstances will Iran ever seek, develop or acquire any nuclear weapons.

iv. Successful implementation of this JCPOA will enable Iran to fully enjoy its right to nuclear energy for peaceful purposes under the relevant articles of the nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) in line with its obligations therein, and the Iranian nuclear programme will be treated in the same manner as that of any other non-nuclear-weapon state party to the NPT.

v. This JCPOA will produce the comprehensive lifting of all UN Security Council sanctions as well as multilateral and national sanctions related to Iran's nuclear programme, including steps on access in areas of trade, technology, finance and energy.

vi. The E3/EU+3 and Iran reaffirm their commitment to the purposes and principles of the United Nations as set out in the UN Charter.

vii. The E3/EU+3 and Iran acknowledge that the NPT remains the cornerstone of the nuclear non-proliferation regime and the essential foundation for the pursuit of nuclear disarmament and for the peaceful uses of nuclear energy.

viii. The E3/EU+3 and Iran commit to implement this JCPOA in good faith and in a constructive atmosphere, based on mutual respect, and to refrain from any action inconsistent with the letter, spirit and intent of this JCPOA that would undermine its successful implementation. The E3/EU+3 will refrain from imposing discriminatory regulatory and procedural requirements in lieu of the sanctions and restrictive measures covered by this JCPOA. This JCPOA builds on the implementation of the Joint Plan of Action (JPOA) agreed in Geneva on 24 November 2013.

ix. A Joint Commission consisting of the E3/EU+3 and Iran will be established to monitor the implementation of this JCPOA and will carry out the functions provided for in this JCPOA. This Joint Commission will address issues arising from the implementation of this JCPOA and will operate in accordance with the provisions as detailed in the relevant annex.

x. The International Atomic Energy Agency (IAEA) will be requested to monitor and verify the voluntary nuclear-related measures as detailed in this JCPOA. The IAEA will be requested to provide regular updates to the Board of Governors, and as provided for in this JCPOA, to the UN Security Council. All relevant rules and regulations of the IAEA with regard to the protection of information will be fully observed by all parties involved.

xi. All provisions and measures contained in this JCPOA are only for the purpose of its implementation between E3/EU+3 and Iran and should not be considered as setting precedents for any other state or for fundamental principles of international law and the rights and obligations under the NPT and other relevant instruments, as well as for internationally recognised principles and practices.

xii. Technical details of the implementation of this JCPOA are dealt with in the annexes to this document.

xiii. The EU and E3+3 countries and Iran, in the framework of the JCPOA, will cooperate, as appropriate, in the field of peaceful uses of nuclear energy and engage in mutually determined civil nuclear cooperation projects as detailed in Annex III, including through IAEA involvement.

xiv. The E3+3 will submit a draft resolution to the UN Security Council endorsing this JCPOA affirming that conclusion of this JCPOA marks a fundamental shift in its consideration of this issue and expressing its desire to build a new relationship with Iran. This UN Security Council resolution will also provide for the termination on Implementation Day of provisions imposed under previous resolutions; establishment of specific restrictions; and conclusion of

consideration of the Iran nuclear issue by the UN Security Council 10 years after the Adoption Day.

xv. The provisions stipulated in this JCPOA will be implemented for their respective durations as set forth below and detailed in the annexes.

xvi. The E3/EU+3 and Iran will meet at the ministerial level every 2 years, or earlier if needed, in order to review and assess progress and to adopt appropriate decisions by consensus.

Iran and E3/EU+3 will take the following voluntary measures within the timeframe as detailed in this JCPOA and its Annexes

NUCLEAR

A. ENRICHMENT, ENRICHMENT R&D, STOCKPILES

1. Iran's long term plan includes certain agreed limitations on all uranium enrichment and uranium enrichment-related activities including certain limitations on specific research and development (R&D) activities for the first 8 years, to be followed by gradual evolution, at a reasonable pace, to the next stage of its enrichment activities for exclusively peaceful purposes, as described in Annex I. Iran will abide by its voluntary commitments, as expressed in its own long-term enrichment and enrichment R&D plan to be submitted as part of the initial declaration for the Additional Protocol to Iran's Safeguards Agreement.

2. Iran will begin phasing out its IR-1 centrifuges in 10 years. During this period, Iran will keep its enrichment capacity at Natanz at up to a total installed uranium enrichment capacity of 5060 IR-1 centrifuges. Excess centrifuges and enrichment-related infrastructure at Natanz will be stored under IAEA continuous monitoring, as specified in Annex I.

3. Iran will continue to conduct enrichment R&D in a manner that does not accumulate enriched uranium. Iran's enrichment R&D with uranium for 10 years will only include IR-4, IR-5, IR-6 and IR-8 centrifuges as laid out in Annex I, and Iran will not engage in other isotope separation technologies for enrichment of uranium as specified in Annex I. Iran will continue testing IR-6 and IR-8 centrifuges, and will commence testing of up to 30 IR-6 and IR-8 centrifuges after eight and a half years, as detailed in Annex I.

4. As Iran will be phasing out its IR-1 centrifuges, it will not manufacture or assemble other centrifuges, except as provided for in Annex I, and will replace failed centrifuges with centrifuges of the same type. Iran will manufacture advanced centrifuge machines only for the purposes specified in this JCPOA. From the end of the eighth year, and as described in Annex I, Iran will start to manufacture agreed numbers of IR-6 and IR-8 centrifuge machines without rotors and will store all of the manufactured machines at Natanz, under IAEA continuous monitoring until they are needed under Iran's long-term enrichment and enrichment R&D plan.

5. Based on its own long-term plan, for 15 years, Iran will carry out its uranium enrichment-related activities, including safeguarded R&D exclusively in the Natanz Enrichment facility, keep its level of uranium enrichment at up to 3.67%, and, at Fordow, refrain from any uranium enrichment and uranium enrichment R&D and from keeping any nuclear material.

6. Iran will convert the Fordow facility into a nuclear, physics and technology centre. International collaboration including in the form of scientific joint partnerships will be established in agreed areas of research. 1044 IR-1 centrifuges in six cascades will remain in one wing at Fordow. Two of these cascades will spin without uranium and will be transitioned, including through appropriate infrastructure modification, for stable isotope production. The other four cascades with all associated infrastructure will remain idle. All other centrifuges and enrichment-

related infrastructure will be removed and stored under IAEA continuous monitoring as specified in Annex I.

7. During the 15 year period, and as Iran gradually moves to meet international qualification standards for nuclear fuel produced in Iran, it will keep its uranium stockpile under 300 kg of up to 3.67% enriched uranium hexafluoride (UF₆) or the equivalent in other chemical forms. The excess quantities are to be sold based on international prices and delivered to the international buyer in return for natural uranium delivered to Iran, or are to be down-blended to natural uranium level. Enriched uranium in fabricated fuel assemblies from Russia or other sources for use in Iran's nuclear reactors will not be counted against the above stated 300 kg UF₆ stockpile, if the criteria set out in Annex I are met with regard to other sources. The Joint Commission will support assistance to Iran, including through IAEA technical cooperation as appropriate, in meeting international qualification standards for nuclear fuel produced in Iran. All remaining uranium oxide enriched to between 5% and 20% will be fabricated into fuel for the Tehran Research Reactor (TRR). Any additional fuel needed for the TRR will be made available to Iran at international market prices.

B. ARAK, HEAVY WATER, REPROCESSING

8. Iran will redesign and rebuild a modernised heavy water research reactor in Arak, based on an agreed conceptual design, using fuel enriched up to 3.67 %, in a form of an international partnership which will certify the final design. The reactor will support peaceful nuclear research and radioisotope production for medical and industrial purposes. The redesigned and rebuilt Arak reactor will not produce weapons grade plutonium. Except for the first core load, all of the activities for redesigning and manufacturing of the fuel assemblies for the redesigned reactor will be carried out in Iran. All spent fuel from Arak will be shipped out of Iran for the lifetime of the reactor. This international partnership will include participating E3/EU+3 parties, Iran and such other countries as may be mutually determined. Iran will take the leadership role as the owner and as the project manager and the E3/EU+3 and Iran will, before Implementation Day, conclude an official document which would define the responsibilities assumed by the E3/EU+3 participants.

9. Iran plans to keep pace with the trend of international technological advancement in relying on light water for its future power and research reactors with enhanced international cooperation, including assurance of supply of necessary fuel.

10. There will be no additional heavy water reactors or accumulation of heavy water in Iran for 15 years. All excess heavy water will be made available for export to the international market.

11. Iran intends to ship out all spent fuel for all future and present power and research nuclear reactors, for further treatment or disposition as provided for in relevant contracts to be duly concluded with the recipient party.

12. For 15 years Iran will not, and does not intend to thereafter, engage in any spent fuel reprocessing or construction of a facility capable of spent fuel reprocessing, or reprocessing R&D activities leading to a spent fuel reprocessing capability, with the sole exception of separation activities aimed exclusively at the production of medical and industrial radio-isotopes from irradiated enriched uranium targets.

C. TRANSPARENCY AND CONFIDENCE BUILDING MEASURES

13. Consistent with the respective roles of the President and Majlis (Parliament), Iran will provisionally apply the Additional Protocol to its Comprehensive Safeguards Agreement in accordance with Article 17(b) of the Additional Protocol, proceed with its ratification within the timeframe as detailed in Annex V and fully implement the modified Code 3.1 of the Subsidiary Arrangements to its Safeguards Agreement.

14. Iran will fully implement the "Roadmap for Clarification of Past and Present Outstanding Issues" agreed with the IAEA, containing arrangements to address past and present issues of concern relating to its nuclear programme as raised in the annex to the IAEA report of 8 November 2011 (GOV/2011/65). Full implementation of activities undertaken under the Roadmap by Iran will be completed by 15 October 2015, and subsequently the Director General will provide by 15 December 2015 the final assessment on the resolution of all past and present outstanding issues to the Board of Governors, and the E3+3, in their capacity as members of the Board of Governors, will submit a resolution to the Board of Governors for taking necessary action, with a view to closing the issue, without prejudice to the competence of the Board of Governors.

15. Iran will allow the IAEA to monitor the implementation of the voluntary measures for their respective durations, as well as to implement transparency measures, as set out in this JCPOA and its Annexes. These measures include: a long-term IAEA presence in Iran; IAEA monitoring of uranium ore concentrate produced by Iran from all uranium ore concentrate plants for 25 years; containment and surveillance of centrifuge rotors and bellows for 20 years; use of IAEA approved and certified modern technologies including on-line enrichment measurement and electronic seals; and a reliable mechanism to ensure speedy resolution of IAEA access concerns for 15 years, as defined in Annex I.

16. Iran will not engage in activities, including at the R&D level, that could contribute to the development of a nuclear explosive device, including uranium or plutonium metallurgy activities, as specified in Annex I.

17. Iran will cooperate and act in accordance with the procurement channel in this JCPOA, as detailed in Annex IV, endorsed by the UN Security Council resolution.

SANCTIONS

18. The UN Security Council resolution endorsing this JCPOA will terminate all provisions of previous UN Security Council resolutions on the Iranian nuclear issue - 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) and 2224 (2015) – simultaneously with the IAEA-verified implementation of agreed nuclear-related measures by Iran and will establish specific restrictions, as specified in Annex V.1

19. The EU will terminate all provisions of the EU Regulation, as subsequently amended, implementing all nuclear-related economic and financial sanctions, including related designations, simultaneously with the IAEA-verified implementation of agreed nuclear-related measures by Iran as specified in Annex V, which cover all sanctions and restrictive measures in the following areas, as described in Annex II:

i. Transfers of funds between EU persons and entities, including financial institutions, and Iranian persons and entities, including financial institutions;

ii. Banking activities, including the establishment of new correspondent banking relationships and the opening of new branches and subsidiaries of Iranian banks in the territories of EU Member States;

iii. Provision of insurance and reinsurance;

iv. Supply of specialised financial messaging services, including SWIFT, for persons and entities set out in Attachment 1 to Annex II, including the Central Bank of Iran and Iranian financial institutions;

v. Financial support for trade with Iran (export credit, guarantees or insurance);

- vi. Commitments for grants, financial assistance and concessional loans to the Government of Iran;
- vii. Transactions in public or public-guaranteed bonds;
- viii. Import and transport of Iranian oil, petroleum products, gas and petrochemical products;
- ix. Export of key equipment or technology for the oil, gas and petrochemical sectors;
- x. Investment in the oil, gas and petrochemical sectors;
- xi. Export of key naval equipment and technology;
- xii. Design and construction of cargo vessels and oil tankers;
- xiii. Provision of flagging and classification services; xiv. Access to EU airports of Iranian cargo flights; xv. Export of gold, precious metals and diamonds; xvi. Delivery of Iranian banknotes and coinage;
- xvii. Export of graphite, raw or semi-finished metals such as aluminum and steel, and export or software for integrating industrial processes;
- xviii. Designation of persons, entities and bodies (asset freeze and visa ban) set out in Attachment 1 to Annex II; and
- xix. Associated services for each of the categories above.

20. The EU will terminate all provisions of the EU Regulation implementing all EU proliferation-related sanctions, including related designations, 8 years after Adoption Day or when the IAEA has reached the Broader Conclusion that all nuclear material in Iran remains in peaceful activities, whichever is earlier.

21. The United States will cease the application, and will continue to do so, in accordance with this JCPOA of the sanctions specified in Annex II to take effect simultaneously with the IAEA-verified implementation of the agreed nuclear-related measures by Iran as specified in Annex V. Such sanctions cover the following areas as described in Annex II:

- i. Financial and banking transactions with Iranian banks and financial institutions as specified in Annex II, including the Central Bank of Iran and specified individuals and entities identified as Government of Iran by the Office of Foreign Assets Control on the Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN List), as set out in Attachment 3 to Annex II (including the opening and maintenance of correspondent and payable through-accounts at non-U.S. financial institutions, investments, foreign exchange transactions and letters of credit);
- ii. Transactions in Iranian Rial;
- iii. Provision of U.S. banknotes to the Government of Iran;
- iv. Bilateral trade limitations on Iranian revenues abroad, including limitations on their transfer;
- v. Purchase, subscription to, or facilitation of the issuance of Iranian sovereign debt, including governmental bonds;
- vi. Financial messaging services to the Central Bank of Iran and Iranian financial institutions set out in Attachment 3 to Annex II;
- vii. Underwriting services, insurance, or reinsurance;
- viii. Efforts to reduce Iran's crude oil sales;
- ix. Investment, including participation in joint ventures, goods, services, information, technology and technical expertise and support for Iran's oil, gas and petrochemical sectors;

- x. Purchase, acquisition, sale, transportation or marketing of petroleum, petrochemical products and natural gas from Iran;
- xi. Export, sale or provision of refined petroleum products and petrochemical products to Iran;
- xii. Transactions with Iran's energy sector;
- xiii. Transactions with Iran's shipping and shipbuilding sectors and port operators;
- xiv. Trade in gold and other precious metals;
- xv. Trade with Iran in graphite, raw or semi-finished metals such as aluminum and steel, coal, and software for integrating industrial processes;
- xvi. Sale, supply or transfer of goods and services used in connection with Iran's automotive sector;
- xvii. Sanctions on associated services for each of the categories above;
- xviii. Remove individuals and entities set out in Attachment 3 to Annex II from the SDN List, the Foreign Sanctions Evaders List, and/or the Non-SDN Iran Sanctions Act List; and
- xix. Terminate Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645, and Sections 5 – 7 and 15 of Executive Order 13628.

22. The United States will, as specified in Annex II and in accordance with Annex V, allow for the sale of commercial passenger aircraft and related parts and services to Iran; license non-U.S. persons that are owned or controlled by a U.S. person to engage in activities with Iran consistent with this JCPOA; and license the importation into the United States of Iranian-origin carpets and foodstuffs.

23. Eight years after Adoption Day or when the IAEA has reached the Broader Conclusion that all nuclear material in Iran remains in peaceful activities, whichever is earlier, the United States will seek such legislative action as may be appropriate to terminate, or modify to effectuate the termination of, the sanctions specified in Annex II on the acquisition of nuclear-related commodities and services for nuclear activities contemplated in this JCPOA, to be consistent with the U.S. approach to other non-nuclear-weapon states under the NPT.

24. The E3/EU and the United States specify in Annex II a full and complete list of all nuclear-related sanctions or restrictive measures and will lift them in accordance with Annex V. Annex II also specifies the effects of the lifting of sanctions beginning on "Implementation Day". If at any time following the Implementation Day, Iran believes that any other nuclear-related sanction or restrictive measure of the E3/EU+3 is preventing the full implementation of the sanctions lifting as specified in this JCPOA, the JCPOA participant in question will consult with Iran with a view to resolving the issue and, if they concur that lifting of this sanction or restrictive measure is appropriate, the JCPOA participant in question will take appropriate action. If they are not able to resolve the issue, Iran or any member of the E3/EU+3 may refer the issue to the Joint Commission.

25. If a law at the state or local level in the United States is preventing the implementation of the sanctions lifting as specified in this JCPOA, the United States will take appropriate steps, taking into account all available authorities, with a view to achieving such implementation. The United States will actively encourage officials at the state or local level to take into account the changes in the U.S. policy reflected in the lifting of sanctions under this JCPOA and to refrain from actions inconsistent with this change in policy.

26. The EU will refrain from re-introducing or re-imposing the sanctions that it has terminated implementing under this JCPOA, without prejudice to the dispute resolution process provided for under this JCPOA. There will be no new nuclear-related UN Security Council

sanctions and no new EU nuclear-related sanctions or restrictive measures. The United States will make best efforts in good faith to sustain this JCPOA and to prevent interference with the realisation of the full benefit by Iran of the sanctions lifting specified in Annex II. The U.S. Administration, acting consistent with the respective roles of the President and the Congress, will refrain from re-introducing or re-imposing the sanctions specified in Annex II that it has ceased applying under this JCPOA, without prejudice to the dispute resolution process provided for under this JCPOA. The

U.S. Administration, acting consistent with the respective roles of the President and the Congress, will refrain from imposing new nuclear-related sanctions. Iran has stated that it will treat such a re-introduction or re-imposition of the sanctions specified in Annex II, or such an imposition of new nuclear-related sanctions, as grounds to cease performing its commitments under this JCPOA in whole or in part.

27. The E3/EU+3 will take adequate administrative and regulatory measures to ensure clarity and effectiveness with respect to the lifting of sanctions under this JCPOA. The EU and its Member States as well as the United States will issue relevant guidelines and make publicly accessible statements on the details of sanctions or restrictive measures which have been lifted under this JCPOA. The EU and its Member States and the United States commit to consult with Iran regarding the content of such guidelines and statements, on a regular basis and whenever appropriate.

28. The E3/EU+3 and Iran commit to implement this JCPOA in good faith and in a constructive atmosphere, based on mutual respect, and to refrain from any action inconsistent with the letter, spirit and intent of this JCPOA that would undermine its successful implementation. Senior Government officials of the E3/EU+3 and Iran will make every effort to support the successful implementation of this JCPOA including in their public statements². The E3/EU+3 will take all measures required to lift sanctions and will refrain from imposing exceptional or discriminatory regulatory and procedural requirements in lieu of the sanctions and restrictive measures covered by the JCPOA.

29. The EU and its Member States and the United States, consistent with their respective laws, will refrain from any policy specifically intended to directly and adversely affect the normalisation of trade and economic relations with Iran inconsistent with their commitments not to undermine the successful implementation of this JCPOA.

30. The E3/EU+3 will not apply sanctions or restrictive measures to persons or entities for engaging in activities covered by the lifting of sanctions provided for in this JCPOA, provided that such activities are otherwise consistent with E3/EU+3 laws and regulations in effect. Following the lifting of sanctions under this JCPOA as specified in Annex II, ongoing investigations on possible infringements of such sanctions may be reviewed in accordance with applicable national laws.

31. Consistent with the timing specified in Annex V, the EU and its Member States will terminate the implementation of the measures applicable to designated entities and individuals, including the Central Bank of Iran and other Iranian banks and financial institutions, as detailed in Annex II and the attachments thereto.

Consistent with the timing specified in Annex V, the United States will remove designation of certain entities and individuals on the Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, and entities and individuals listed on the Foreign Sanctions Evaders List, as detailed in Annex II and the attachments thereto.

32. EU and E3+3 countries and international participants will engage in joint projects with Iran, including through IAEA technical cooperation projects, in the field of peaceful nuclear technology, including nuclear power plants, research reactors, fuel fabrication, agreed joint advanced R&D such as fusion, establishment of a state-of-the-art regional nuclear medical

centre, personnel training, nuclear safety and security, and environmental protection, as detailed in Annex III. They will take necessary measures, as appropriate, for the implementation of these projects.

33. The E3/EU+3 and Iran will agree on steps to ensure Iran's access in areas of trade, technology, finance and energy. The EU will further explore possible areas for cooperation between the EU, its Member States and Iran, and in this context consider the use of available instruments such as export credits to facilitate trade, project financing and investment in Iran.

IMPLEMENTATION PLAN

34. Iran and the E3/EU+3 will implement their JCPOA commitments according to the sequence specified in Annex V. The milestones for implementation are as follows:

i. Finalisation Day is the date on which negotiations of this JCPOA are concluded among the E3/EU+3 and Iran, to be followed promptly by submission of the resolution endorsing this JCPOA to the UN Security Council for adoption without delay.

ii. Adoption Day is the date 90 days after the endorsement of this JCPOA by the UN Security Council, or such earlier date as may be determined by mutual consent of the JCPOA participants, at which time this JCPOA and the commitments in this JCPOA come into effect. Beginning on that date, JCPOA participants will make necessary arrangements and preparations for the implementation of their JCPOA commitments.

iii. Implementation Day is the date on which, simultaneously with the IAEA report verifying implementation by Iran of the nuclear-related measures described in Sections 15.1. to 15.11 of Annex V, the EU and the United States take the actions described in Sections 16 and 17 of Annex V respectively and in accordance with the UN Security Council resolution, the actions described in Section 18 of Annex V occur at the UN level.

iv. Transition Day is the date 8 years after Adoption Day or the date on which the Director General of the IAEA submits a report stating that the IAEA has reached the Broader Conclusion that all nuclear material in Iran remains in peaceful activities, whichever is earlier. On that date, the EU and the United States will take the actions described in Sections 20 and 21 of Annex V respectively and Iran will seek, consistent with the Constitutional roles of the President and Parliament, ratification of the Additional Protocol.

v. UN Security Council resolution Termination Day is the date on which the UN Security Council resolution endorsing this JCPOA terminates according to its terms, which is to be 10 years from Adoption Day, provided that the provisions of previous resolutions have not been reinstated. On that date, the EU will take the actions described in Section 25 of Annex V.

35. The sequence and milestones set forth above and in Annex V are without prejudice to the duration of JCPOA commitments stated in this JCPOA.

DISPUTE RESOLUTION MECHANISM

36. If Iran believed that any or all of the E3/EU+3 were not meeting their commitments under this JCPOA, Iran could refer the issue to the Joint Commission for resolution; similarly, if any of the E3/EU+3 believed that Iran was not meeting its commitments under this JCPOA, any of the E3/EU+3 could do the same. The Joint Commission would have 15 days to resolve the issue, unless the time period was extended by consensus. After Joint Commission consideration, any participant could refer the issue to Ministers of Foreign Affairs, if it believed the compliance issue had not been resolved. Ministers would have 15 days to resolve the issue, unless the time period was extended by consensus. After Joint Commission consideration – in parallel with (or in lieu of) review at the Ministerial level - either the complaining participant or the participant whose performance is in question could request that the issue be considered by an Advisory Board, which would consist of three members (one each appointed by the

participants in the dispute and a third independent member). The Advisory Board should provide a non-binding opinion on the compliance issue within 15 days. If, after this 30-day process the issue is not resolved, the Joint Commission would consider the opinion of the Advisory Board for no more than 5 days in order to resolve the issue. If the issue still has not been resolved to the satisfaction of the complaining participant, and if the complaining participant deems the issue to constitute significant non-performance, then that participant could treat the unresolved issue as grounds to cease performing its commitments under this JCPOA in whole or in part and/or notify the UN Security Council that it believes the issue constitutes significant non-performance.

37. Upon receipt of the notification from the complaining participant, as described above, including a description of the good-faith efforts the participant made to exhaust the dispute resolution process specified in this JCPOA, the UN Security Council, in accordance with its procedures, shall vote on a resolution to continue the sanctions lifting. If the resolution described above has not been adopted within 30 days of the notification, then the provisions of the old UN Security Council resolutions would be re-imposed, unless the UN Security Council decides otherwise. In such event, these provisions would not apply with retroactive effect to contracts signed between any party and Iran or Iranian individuals and entities prior to the date of application, provided that the activities contemplated under and execution of such contracts are consistent with this JCPOA and the previous and current UN Security Council resolutions. The UN Security Council, expressing its intention to prevent the reapplication of the provisions if the issue giving rise to the notification is resolved within this period, intends to take into account the views of the States involved in the issue and any opinion on the issue of the Advisory Board. Iran has stated that if sanctions are reinstated in whole or in part, Iran will treat that as grounds to cease performing its commitments under this JCPOA in whole or in part.