



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LOS CAMBIOS ESTRATÉGICOS Y TÁCTICOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR
DE ESTADOS UNIDOS HACIA IRÁN DURANTE LA PRESIDENCIA DE
BARACK H. OBAMA

TESIS

QUE PRESENTA

JORGE ALBERTO ORTÍZ ALMANZA

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR DE TESIS: DR. LORENZO MEYER COSSÍO

CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE DE 2017

Contenido

Introducción.....	1
Capítulo 1. Marco conceptual y analítico.....	17
1.1 El concepto de política exterior.....	17
1.2 La intensidad del cambio en la política exterior.....	22
1.3 Los factores que influyen en el cambio.....	25
Capítulo 2. Antecedentes, contexto y etapa de formulación de la política exterior hacia Irán 32	
2.1 Las líneas generales de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán y el problema nuclear desde la administración de George W. Bush.....	33
2.2 El contexto en 2009.....	48
2.3 El sistema internacional y los intereses nacionales de Estados Unidos según la administración Obama.....	52
2.4 El líder como impulsor del cambio. El estilo de liderazgo de Obama.....	59
2.5 La evaluación del programa anterior y la formulación de la “nueva” estrategia de política exterior.....	65
Capítulo 3. El fracaso en el acercamiento a Irán en 2009 y el regreso al uso de los instrumentos coercitivos durante el primer periodo presidencial de Obama.....	73
3.1 La diplomacia se activa, pero fracasa en las reuniones de Ginebra y Viena.....	74
3.2 Los factores de resistencia al cambio se activan.....	83
3.3 De regreso a la vía coercitiva y la cuarta ronda de sanciones multilaterales.....	96
3.3 El origen del canal diplomático secreto.....	103
3.4 Los constreñimientos de la diplomacia oficial y los llamados a la guerra en el contexto electoral de 2012.....	109
Capítulo 4. El regreso de la diplomacia y el Plan de Acción Integral Conjunto.....	117
4.1 La reelección y la reactivación del canal secreto.....	118
4.2 Las negociaciones y el Plan de Acción Integral Conjunto de julio de 2015.....	126
4.3 El aumento de la presión de los opositores y las reacciones de la Casa Blanca para defender la vía diplomática.....	138
4.4 Consideraciones finales.....	148
Conclusiones.....	154

Anexos.....	167
I. Marco de referencia general para el análisis de las posibilidades de cambio de la política exterior durante el proceso de formulación.	167
II. Marco de referencia para el análisis de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán en su fase de ejecución durante la administración Obama.....	168
III. Déficit fiscal y deuda pública de Estados Unidos en las últimas décadas.....	169
IV. Participación de las potencias en el gasto militar mundial	170
V. Participación económica de las potencias y por región en el PIB mundial.....	171
VI. Estilos de liderazgo	173
VII. Asuntos y entidades en los que AIPAC concentró su gasto durante el periodo 2008-2016	174
VIII. Gasto en cabildeo de AIPAC 2008-2016.....	183
IX. Carta de Barack H. Obama a Luiz Inácio Lula da Silva (20 de abril de 2010).....	184
X. Carta de 47 senadores republicanos al gobierno dirigido por Hasán Rouhani (9 de marzo de 2015)	187
XI. Puntos principales del Plan de Acción Integral Conjunto	188
Fuentes.....	193
Bibliográficas.....	193
Hemerográficas	195
Electrónicas.....	196

AGRADECIMIENTOS

Sin duda, en cualquier proceso de desarrollo personal o profesional siempre existen personas e instituciones que dejan huella y contribuyen notablemente en la evolución del carácter, estilo y aptitudes de quien enfrenta el camino.

En mi paso por El Colegio de México, en general, y en la elaboración de esta tesis, en particular, quisiera agradecer a los siguientes grupos de personas:

A mis compañeros de generación por haber conformado un grupo excepcionalmente unido, notablemente brillante y sagazmente crítico, que dejó en mí gratas experiencias, risas, reflexiones y conocimiento.

Mención especial merece el Dr. Lorenzo Meyer Cossío por haberme acompañado en el siempre difícil proceso de elaboración de tesis, por recordarme constantemente el valor de la claridad y sencillez al momento de expresar ideas, así como por su atención, generosidad y excepcional sencillez. Agradezco también a mis lectores, la Dra. Marta Tawil y el Dr. Luis Mesa Delmonte, por haberme guiado en este proceso con sus comentarios acertados y opiniones.

Mis agradecimientos van, además, para la Dra. Ana Covarrubias, por transmitirme magistralmente su conocimiento en el campo de mi interés, el análisis de política exterior; a la Dra. Laura Flamand, por enseñarme el valor de la organización y el pensamiento sistematizado; al Dr. Gustavo Vega, por haberme transmitido su conocimiento sobre Estados Unidos y por su notable apertura ante las inquietudes de

los alumnos; al Dr. Jean-François Prud'homme, por recordarme constantemente el valor del pensamiento crítico; a la Dra. Isabelle Rousseau, por mostrarme un nuevo horizonte metodológico; al Dr. Francisco Gil Villegas, por transmitirme su sabiduría en Filosofía Política; a la Dra. Graciela Márquez, por introducirme al mundo del análisis histórico; al Dr. José Luis Méndez, por haberme enseñado el valor del análisis puntual y sistematizado; a la Dra. Martha Elena Venier, por ayudarme a reforzar la manera en que uso el español; al Dr. Rogelio Hernández, por ampliar mi horizonte en temas de política mexicana; a la Dra. Ma. Fernanda Somuano, por transmitirme de manera magistral su conocimiento sobre Política Comparada, por su dedicación a los alumnos de la maestría y por su calidad humana; al Dr. Juan Cruz Olmeda, por ampliarme el horizonte metodológico y por su sencillez; y a la Dra. Élodie Brun, por su disposición a atender mis dudas, por su excelente transmisión de conocimiento en el campo de las Relaciones Internacionales y por confiar en mí.

Agradezco a El Colegio de México, a sus autoridades y al personal que trabaja en sus instalaciones por el excelente trato y atención, pues hizo de mi estancia un lapso memorable en mi vida. Quiero agradecer también al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme apoyado con una beca de manutención mensual. Sin este tipo de apoyo sería imposible seguir formando recursos humanos de alto nivel en México.

Finalmente, mis agradecimientos van, como siempre, a mi familia por su apoyo incondicional en todos los proyectos que emprendo.

INTRODUCCIÓN

Por más de tres décadas la relación bilateral entre los Estados Unidos de América y la República Islámica de Irán ha estado marcada por la rivalidad. Desde 1979, año en el que el gobierno liderado por Mohammad Reza Pahleví (el Shah) en Irán es derrocado, la política exterior estadounidense hacia ese país se ha caracterizado por privilegiar los instrumentos de coerción, principalmente sanciones, en un intento de aislar económica y políticamente al régimen revolucionario que tomó el poder después de la caída del Shah. Este proceso ha configurado una situación compleja, en la que las posibilidades para la normalización de las relaciones se reducen a la luz de los antagonismos, principalmente geopolíticos, entre ambas naciones.

Para comprender en términos generales la dinámica actual de la relación bilateral, y así extraer las principales características del comportamiento estadounidense, es útil considerar que la historia de la misma puede dividirse en dos grandes periodos a partir de la segunda posguerra del siglo pasado. En el primero, que va de 1945 a 1979, la posición geográfica y los recursos energéticos de Irán convirtieron a este país en una de las prioridades en la estrategia de política exterior de Estados Unidos en el contexto de Guerra Fría. Junto con Arabia Saudita, Irán era considerado por la élite estadounidense como un pilar para la contención del comunismo en Medio Oriente y para garantizar el suministro energético hacia los países del bloque occidental. Así, el gobierno iraní era un aliado estratégico de suma importancia para Washington.

No obstante, el inicio de esa asociación estuvo marcado por las acciones de intervención que Washington llevó a cabo en Irán para apoyar a un régimen afín a sus intereses. Esto contribuyó a que los grupos opositores al Shah percibieran a la gran potencia como una agresora y como un elemento de influencia negativa. De esta manera, cuando las fuerzas revolucionarias obtuvieron el poder en 1979, y tras la toma

de la embajada estadounidense en Teherán por parte de un grupo de jóvenes en el marco de la revolución, la relación bilateral cambió drásticamente, desapareció casi totalmente la interacción diplomática y la política exterior estadounidense hacia ese país pronto se reorientó para tratar de debilitar al nuevo gobierno.

Desde entonces, la característica central del segundo periodo, que va de 1979 a la actualidad, consiste en la hostilidad entre ambos países. Para la mayor parte de la élite de política exterior estadounidense, desde ese año Irán se ha convertido en una amenaza a los intereses nacionales de la superpotencia en Medio Oriente y a la seguridad de sus principales aliados en la zona. Dos fenómenos ayudan a comprender la agudización de dicha rivalidad. En primera instancia, los vínculos de Irán con grupos considerados por los estadounidenses como terroristas y las actividades para desarrollar su programa nuclear, al margen del régimen internacional de no proliferación, han contribuido a reforzar la percepción de amenaza que tienen los formuladores de política en Washington. En segundo lugar, las alianzas entre Estados Unidos y otros países que rivalizan con Irán en la región se han profundizado. Por un lado, en las últimas décadas las organizaciones que operan a favor del Estado de Israel en Estados Unidos han logrado desarrollar una posición privilegiada dentro de la estructura del sistema político de este último país que les permite influir en el comportamiento estadounidense hacia Medio Oriente. Además, en el nivel bilateral los lazos entre Tel Aviv y Washington se han fortalecido. Ambos fenómenos tienen como resultado que la superpotencia brinde apoyo casi incondicional a Israel con el propósito de reforzarlo frente a amenazas regionales (como Irán). Por otro, la asociación estratégica con Arabia Saudita, y algunos otros países, también se ha mantenido relativamente fuerte en el tiempo, lo cual se materializa en un importante apoyo militar que Washington provee a estos Estados con el objetivo, también, de fortalecerlos. Finalmente, es necesario no olvidar que, en el

contexto de la guerra entre Irán e Iraq durante la década de los ochenta, el gobierno estadounidense adoptó una postura de apoyo al entonces presidente iraquí, Saddam Hussein, situación que agravó el resentimiento iraní hacia Estados Unidos.

Así pues, las percepciones de amenaza y las asociaciones estratégicas con los rivales de Teherán en Medio Oriente han influido en el comportamiento de Estados Unidos en las últimas décadas. Cabe destacar que el problema nuclear ha ido escalando gradualmente como una prioridad en la agenda de Washington. Irónicamente, el programa nuclear de Irán se originó en la época del Shah Reza Pahleví con apoyo del gobierno estadounidense, durante la administración de Dwight D. Eisenhower, en el marco del programa “Átomos para la paz”. Sin embargo, después de la revolución en Irán, que catapultó al poder a un régimen bajo el liderazgo del Ayatolá Ruhollah Jomeini, el nuevo gobierno retomó el proyecto hacia el final de la década de los ochenta y principios de los noventa.

Justo después, y con base en presuntas actividades de inteligencia estadounidenses e israelíes, empezaron a surgir rumores acerca del desarrollo de las capacidades técnicas iraníes para dirigir su programa hacia fines bélicos. Fue hasta el descubrimiento en 2002 de algunas instalaciones secretas vinculadas con el programa nuclear en Natanz y Arak, ubicadas al Sur de Teherán, y en el contexto de guerra en contra del terrorismo, que se empezó a tener más claridad al respecto. Hasta ese momento, la estrategia de Estados Unidos hacia la República Islámica, desde 1979, había enfatizado el establecimiento de sanciones económicas unilaterales, la contención con base en una red de alianzas en Medio Oriente y el poco contacto diplomático oficial (salvo en ocasiones esporádicas). La administración de George W. Bush incrementó la intensidad de la política de coerción y enfatizó la idea de aislar y presionar económicamente a Irán en el nivel multilateral, mediante la conformación de una

coalición entre Estados Unidos y sus aliados europeos (Francia, el Reino Unido de la Gran Bretaña y Alemania), para disuadir a ese gobierno de continuar con sus actividades de enriquecimiento de uranio, a la vez que se apoyó en sus aliados para que éstos fungieran como intermediarios diplomáticos y lograr una negociación.

Barack H. Obama, el presidente de Estados Unidos entre 2009 y 2017, planteó un nuevo enfoque para aproximarse a este problema. Y es en este punto que se hace necesario el análisis de esta parte del proceso, pues si se observa la política exterior de Estados Unidos durante los dos mandatos de Obama, desde una perspectiva general, pronto se identificarán una serie de modificaciones—e incluso inconsistencias—en las actitudes y acciones de Estados Unidos hacia Irán y su programa nuclear. Es decir, el nuevo presidente estadounidense llegó con la bandera del *cambio*, pues sugirió que la estrategia anterior no estaba dando resultados y era necesario un enfoque alternativo que pusiera en el centro el uso de la diplomacia directa para negociar un acuerdo, el cual consistiría en evitar que Teherán orientara su programa nuclear hacia la construcción de armas de destrucción masiva y sentar las bases, si se iban generando las condiciones necesarias, para que se reintegrara a la comunidad internacional.

No obstante, tras el primer impulso de cambio, en el que la administración Obama logró activar la diplomacia directa con Irán en 2009 para negociar, sin éxito, un primer acuerdo, la política exterior de Estados Unidos pronto se reencauzó a la orientación que las administraciones pasadas habían privilegiado, haciendo uso y reforzando, una vez más, los instrumentos coercitivos para aumentar la presión sobre Teherán. A partir de ese momento, la actitud estadounidense entró en una etapa cuestionable y de cierta manera inconsistente. Por una parte, después del fallido primer intento de acercamiento, la administración Obama logró construir una coalición con las principales potencias para formular un nuevo paquete de sanciones económicas a nivel

multilateral en contra de la República Islámica. Por otra, a pesar de que en términos discursivos Washington insistió en que la única vía para solucionar el problema era mediante el diálogo, la actitud de los estadounidenses fue inflexible en distintas oportunidades que se generaron para avanzar en las negociaciones durante el primer periodo presidencial de Obama. Incluso, en el verano de 2010, Estados Unidos no apoyó el acuerdo alterno entre Irán, Turquía y Brasil que ponía de manifiesto la intención del gobierno iraní en demostrar que su programa nuclear era pacífico.

La actitud inflexible del gobierno estadounidense cambió, otra vez, en el segundo periodo presidencial de Obama, pues mostró disposición para volver a activar la diplomacia, ofreció las concesiones necesarias que aceleraron el proceso de negociación y se comprometió a no establecer más sanciones económicas. De esta manera, a partir de los últimos meses de 2013 hasta julio de 2015, Obama cumplió con lo prometido durante su campaña y al inicio de su administración, ya que logró activar el contacto directo con los iraníes para que ambos gobiernos, junto con otras potencias, llegaran a un acuerdo para solucionar temporalmente las tensiones producidas por las actividades de Teherán en el ámbito de la energía nuclear. Así pues, vista desde una perspectiva panorámica, la política exterior de Estados Unidos hacia Irán durante la administración Obama registra al menos tres cambios: *uno estratégico* al inicio de la administración, que consistió en (1) integrar el instrumento diplomático con el coercitivo en un solo plan, siendo el primero indispensable para intentar generar un acuerdo nuclear e implementado sin éxito en 2009; y *dos tácticos*, el abandono relativo de la diplomacia oficial con Teherán en favor del (2) refuerzo de la política de sanciones en el resto del primer periodo presidencial; y, finalmente, la (3) intensificación de la actividad diplomática directa a partir de 2013. La explicación de estas modificaciones en el comportamiento estadounidense es el principal objetivo de esta investigación,

pues una mirada a detalle revela elementos interesantes relacionados con la reconfiguración en el ejercicio del poder estadounidense en el contexto actual, sus límites, sus alcances y los constreñimientos que enfrentaron los decisores.

En suma, si se considera que las administraciones estadounidenses desde 1979 hasta 2009 privilegiaron el uso de medios coercitivos, principalmente amenazas de intervención y sanciones económicas, primero unilaterales luego multilaterales, en su intento de debilitar al gobierno revolucionario iraní y si se recuerda que la administración Bush revitalizó dichos instrumentos, a la vez que, de manera oficial, no impulsó firmemente la posibilidad de interactuar con Teherán durante gran parte de los dos periodos presidenciales, entonces es necesario plantear la siguiente pregunta ¿Por qué la administración Obama consideró que era momento de abandonar esa postura rígida con el fin de solucionar el tema nuclear mediante el contacto diplomático directo, lo cual implicaba abandonar relativamente la convención dominante de la administración pasada ?

Como es posible observar, esta pregunta remite a la fase de formulación de la política. En este sentido, la primera respuesta que desarrolla este trabajo aborda los momentos en que los decisores evaluaron la estrategia de la administración Bush para articular un “nuevo” enfoque. Desde el punto de vista teórico, se adopta la idea tradicional en Relaciones Internacionales de dividir el análisis en tres niveles: el individuo, el Estado y el sistema internacional. En este sentido, el planteamiento general de la respuesta gira en torno a identificar al nuevo líder, el presidente Obama, como el principal agente de cambio estratégico, entendido como una modificación del programa de política exterior anterior, pero ubicándolo en el contexto interno y externo de 2009.

En este orden de ideas, el cambio en el comportamiento de los Estados implica necesariamente que ya existe una política *a priori* que persigue un fin determinado. En

el caso de estudio, la administración Obama heredó un patrón de comportamiento histórico hacia Irán y un problema que enfrentar. De esta manera, el proceso mediante el cual se planifica una nueva respuesta, o se decide continuar con la vía anterior, necesariamente pasa por un ejercicio de diagnóstico que los decisores realizan acerca de la situación interna y externa del Estado, así como la evolución o involución del problema que buscan resolver, con el objetivo de priorizar los temas en la agenda de política exterior (intereses nacionales). Así pues, los razonamientos que realizó la administración Obama sobre estas dos cuestiones son el fundamento de la primera parte del argumento, pues dan cuenta de qué factores fueron considerados para elaborar un programa de política que, en principio, se alejaba ligeramente del que utilizó la administración Bush. En el trabajo se desarrolla la siguiente afirmación general:

- *Las modificaciones en la estrategia de política exterior hacia Irán al inicio de la administración Obama se llevaron a cabo en función del fortalecimiento de la posición geopolítica de Irán en 2009, como consecuencia de las intervenciones estadounidenses en Medio Oriente durante la era Bush; de la evolución del programa nuclear iraní; y de la situación de crisis, interna y externa, de Estados Unidos (percepciones de Obama sobre la disminución del liderazgo global estadounidense).*

Las ideas secundarias que fundamentan la tesis anterior son:

- Obama impulsó el cambio estratégico hacia Irán a partir de una evaluación negativa que él y su equipo realizaron de la política anterior,

en el sentido de que ésta no estaba logrando los resultados deseados y, por el contrario, estaba agudizando el problema.

- La evolución del programa nuclear iraní y las aspiraciones de Obama para renovar el liderazgo global de Estados Unidos plantearon la necesidad de que la nueva administración priorizara este problema en la agenda de política exterior (interés nacional).
- La elección del objetivo, llegar a un acuerdo con Irán y evitar un conflicto armado, y los medios/instrumentos de política se articularon en función de la situación de crisis que enfrentaba Estados Unidos tanto en términos internos como externos.

Ahora bien, como ya se mencionó, ese primer impulso de cambio al inicio de la administración pronto encontró sus límites. Cabe preguntarse ¿Por qué, a pesar de las promesas de Obama, la política exterior de Estados Unidos se caracterizó por el uso de los instrumentos coercitivos en gran parte del primer periodo presidencial y es hasta el segundo que la actividad diplomática se intensificó y tuvo éxito en la generación de acuerdos? La segunda pregunta de investigación aborda la fase de ejecución y busca explicar la distancia entre lo que se planea y lo que se hace. Así, la intención es analizar las fases que constituyen la política exterior de Estados Unidos hacia Irán durante la administración Obama, su vínculo y la interacción entre factores que la explican. La respuesta a este segundo cuestionamiento es de interés por la dinámica que se genera entre los elementos que promueven el “nuevo” rumbo en la conducta externa de Washington y los que lo trataron de obstruir. Es decir, el reajuste táctico de Estados Unidos hacia Irán a finales de 2009 y el reajuste final de 2013 se explican en función de la lógica de tensión entre el factor de cambio, el presidente y su grupo; el

comportamiento iraní; y, finalmente, los factores de resistencia—los opositores al acercamiento diplomático—en diferentes momentos políticos. La segunda tesis del trabajo se desarrolla mediante la siguiente afirmación:

- *La lógica de desconfianza entre Estados Unidos e Irán, así como la lógica de tensión entre el presidente y sus opositores, tuvieron efectos diferentes sobre la postura de Estados Unidos hacia la República Islámica en los dos periodos presidenciales de Obama, lo cual permite explicar las variaciones tácticas de la conducta estadounidense tomando como eje la reelección.*

Las ideas secundarias que fundamentan la afirmación anterior se pueden resumir en los siguientes puntos:

- El factor desconfianza entre Irán y Estados Unidos, como consecuencia de la trayectoria de la relación bilateral en las últimas décadas, contribuyó a que las respuestas iraníes, ante las pretensiones de cambio de Obama, fueran percibidas por Washington como una estrategia de Teherán para ganar tiempo y continuar con el desarrollo del programa nuclear (una idea heredada de la administración Bush). Así, la situación de incertidumbre en torno a las verdaderas intenciones de Irán influyó para que Washington se predispusiera a incrementar las acciones coercitivas entre 2010 y 2012 después del poco éxito de la diplomacia en el primer año.

- Los grupos, dentro y fuera de Estados Unidos, que se opusieron al enfoque de Obama (factores de resistencia al cambio) contribuyeron a reducir el margen de maniobra del presidente estadounidense tan pronto éste empezó a implementar el proceso de acercamiento con Irán en 2009. Así, los opositores presionaron para que durante el resto del primer mandato la actitud de Estados Unidos se mantuviera inflexible.
- La reelección aumentó la capacidad de maniobra de Obama y le permitió avanzar en la generación de confianza con Irán mediante el desarrollo de un canal secreto entre altos representantes de ambos gobiernos inaugurado en el periodo anterior, pero suspendido por las elecciones de 2012 en Estados Unidos. Estos dos elementos solucionaron parcialmente, para efectos del tema nuclear, el problema de desconfianza que estaba obstaculizando la interacción directa entre Teherán y Washington.
- Las acciones y actitudes de la oposición en el segundo periodo pierden su efecto sobre la postura de Washington respecto a no otorgar concesiones. A pesar del aumento de la presión sobre la Casa Blanca, Obama blindó el proceso de negociación con Irán mediante sus facultades ejecutivas y con el apoyo del Partido Demócrata en Estados Unidos.

De esta manera, en la segunda parte del argumento se rastrea la interacción entre el factor de cambio, Obama (y su grupo cercano), el objeto de la política (el gobierno iraní) y los opositores (en el primer año los europeos, pero principalmente los gobiernos de Israel y Arabia Saudita, congresistas de línea dura y grupos pro Israel en Estados

Unidos) que no estaban de acuerdo con que el gobierno estadounidense suavizara su postura para resolver el problema nuclear. Se trata, pues, de un juego político en el que se pueden entrever las diferentes estrategias que uno y otro grupo utilizó para promover sus intereses. De esta manera, la intención es determinar la influencia de estas interacciones en la postura de Washington en el marco de las negociaciones para limitar las actividades de enriquecimiento de Irán.

Así, los objetivos del trabajo son:

- Explicar el proceso de formulación de la estrategia de política exterior de Estados Unidos hacia Irán en 2009 con base en las percepciones y razonamientos de la administración Obama sobre la situación interna/externa de Estados Unidos y sobre el problema nuclear iraní.
- Identificar la influencia de las acciones y actitudes iraníes sobre el comportamiento estadounidense.
- Identificar la influencia de las acciones y actitudes de los opositores a la estrategia de Obama sobre la política de Estados Unidos en el marco de las negociaciones con Irán.
- Explicar la distancia entre la formulación y la ejecución de la política exterior con base en los obstáculos que enfrentó el líder para lograr su objetivo.

Ahora bien, en la actualidad resulta importante analizar las dinámicas que producen o resisten el cambio de rumbo en la política exterior de los Estados. En el caso particular de Estados Unidos, la llegada de un personaje como Donald J. Trump

refuerza la necesidad de comprender este fenómeno para poder dilucidar por qué y en qué condiciones los líderes encargados de la conducción de la política modifican el uso de los instrumentos a su alcance, teniendo en cuenta constreñimientos y/u oportunidades para lograr objetivos nacionales. El análisis que se pretende desarrollar tiene que ver no con grandes cambios en la orientación general del comportamiento estadounidense hacia a Irán, sino con algunos reajustes, pero que pueden llegar a tener consecuencias trascendentales en las relaciones entre Estados.

Además, es importante conocer la manera en que la superpotencia modifica el ejercicio del poder mediante su política exterior frente a un país que intenta resistirle y que, con base en ciertas actitudes, se convierte en un factor importante al momento de dilucidar las posibilidades de reorientación. El tema de estudio también adquiere relevancia puesto que se trata de un proceso en el que Estados Unidos proyecta sus capacidades hacia un país que se encuentra en una de las regiones más inestables del planeta, en la que cualquier proceso relacionado con los desequilibrios geopolíticos puede tener efectos colaterales a lo largo y ancho del sistema internacional.

La investigación busca vincular conceptos y método. Es decir, al ser un análisis de cambio en política exterior se adoptó la concepción procesal que la divide en diferentes fases: evaluación, formulación y ejecución. Esto, a su vez, dio la pauta metodológica para centrar el análisis en esos momentos en los que los decisores evaluaron las acciones anteriores en función de sus resultados para reformular el plan y poder aplicar los reajustes estratégicos/tácticos necesarios. Dicho esto, la técnica de investigación que se aplicó es el rastreo de estos micro procesos, a la luz de las interacciones entre factores de influencia, con el objetivo de reconstruir la conducta de Estados Unidos hacia Irán durante los dos periodos presidenciales de Obama.

Para llevar a cabo la reconstrucción del proceso en general, el trabajo priorizó cinco tipos de fuentes: (1) las fuentes hemerográficas y los trabajos periodísticos de personajes que tuvieron acceso al círculo decisonal de la élite de política exterior de Estados Unidos; (2) los discursos de los líderes encargados de la conducción de la política exterior, las obras bibliográficas desarrolladas por asesores y decisores dentro de la administración Obama y aquellos con conocimiento del gobierno iraní; (3) los documentos oficiales del Departamento de Defensa de Estados Unidos, de la Casa Blanca, del Departamento de Estado, del Departamento del Tesoro y del Congreso; (4) en menor medida, la información de la base de datos sobre la diplomacia estadounidense de *Wikileaks*; finalmente, (5) algunas obras de especialistas que analizaron distintos ámbitos de la política estadounidense respecto al tema en cuestión, aunque su uso se redujo principalmente para la parte histórica de la tesis y para el desarrollo del marco conceptual/analítico.

Ahora bien, dado el carácter multicausal, multinivel y multi-interdisciplinario en el análisis de política exterior, los límites del trabajo giran en torno a la imposibilidad de explicar en su totalidad los eventos estudiados. El investigador se enfrenta a un gran número de factores en distintos ámbitos: culturales, sociales, políticos, religiosos, de personalidad, de valores, de comunicación, entre otros. Por lo tanto, se decidió poner énfasis en sólo algunas variables que tuvieron una influencia importante en el proceso con base en la literatura sobre los reajustes táctico/estratégicos en política exterior. Otro límite consiste en el hecho de que el tema que se estudia es relativamente reciente y, por lo tanto, no se tuvo acceso a más fuentes primarias de carácter confidencial que generalmente pertenecen a archivos gubernamentales, salvo un par de cartas diplomáticas filtradas y la información de *Wikileaks*, aunque ésta concierne principalmente a los años 2009 y 2010.

La tesis está estructurada en cuatro capítulos. El primero desarrolla el marco conceptual y el método de análisis. Ya se mencionó que el trabajo busca vincular conceptos y método, por lo que en esta parte se explora el término de política exterior como proceso dividido en etapas, lo que dio la pauta para la estructuración del argumento. Después, se introduce el tema del cambio en la conducta internacional del Estado, visto como variable dependiente, y la manera de medirlo, pues al utilizar este término es necesario definir sus tipos e intensidad con el fin de aumentar la precisión de lo que se quiere explicar y evitar confusión. Para concluir esta fase, se revisan los contribuyentes al cambio y se formula un marco de referencia general con base en lo que la literatura ha identificado como las principales variables independientes según su ámbito de análisis: el líder, el Estado y el sistema internacional.

En el segundo capítulo se presentan los antecedentes del caso y se pone énfasis en la trayectoria histórica de la relación bilateral entre Irán y Estados Unidos. Esto tiene como objetivo conocer las principales características del comportamiento estadounidense hacia Teherán en los últimos años y comprender el peso de la historia respecto a las posibilidades de cambio y continuidad. Después, se revisa brevemente la orientación de la estrategia durante la administración Bush, momento en el que Estados Unidos se concentró efectivamente en el problema del programa nuclear iraní. Luego, se estudia al agente principal que impulsa el cambio durante todo el periodo de estudio: el líder. En ese apartado, se adopta un enfoque para analizar en qué medida el estilo de liderazgo de Obama permite entender el desarrollo del proceso en función del grado de sensibilidad política que mostró el presidente estadounidense. El capítulo finaliza con el análisis de la etapa de formulación de la estrategia para enfrentar el reto iraní con base en la situación interna/externa de Estados Unidos, la identificación de los intereses

nacionales y en la evaluación que hizo la administración Obama de la estrategia anterior.

El tercer capítulo reconstruye el primer periodo presidencial de Obama y analiza el comportamiento de Estados Unidos en el caso de estudio en función de la tensión que produjo el choque entre el ímpetu del líder para activar la diplomacia y los factores que la constriñeron: las respuestas de Irán en un marco de desconfianza y la presión de los grupos opositores al enfoque de la Casa Blanca. El capítulo revisa la implementación de la estrategia de Obama en 2009, el regreso a la vía coercitiva después de 2010, la postura de Estados Unidos ante las maniobras de Irán, el inicio de la diplomacia secreta entre los dos países y la escalada de tensiones en el contexto electoral de 2012.

Finalmente, el capítulo cuatro analiza el último reajuste táctico tan pronto Obama tomó posesión como presidente de Estados Unidos por segunda ocasión. En esta fase, se exploran los efectos de la reelección sobre el margen de maniobra del líder, los avances en la construcción de confianza entre ambos gobiernos, el primer acuerdo de 2013, las negociaciones para el plan final de 2015 y las acciones de resistencia de los grupos opositores ante lo inminente de un proceso acabado. En esta etapa se observará que a pesar del aumento de la presión de estos grupos, que rechazaban un posible acuerdo entre Teherán, Washington y las otras potencias, Obama hizo uso de sus facultades ejecutivas para rodear los constreñimientos institucionales característicos del sistema político estadounidense. En las conclusiones del trabajo se presentan los hallazgos de la investigación y se realiza una breve reflexión sobre cómo abordar el regreso a una política agresiva de Estados Unidos hacia Irán en la era Trump, así como sus posibles consecuencias para la política internacional, poniendo énfasis en las

realidades que produjo el llamado “legado” de Obama (el Plan de Acción Integral Conjunto) y en las deficiencias de su política en términos de su consolidación.

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

El objetivo del primer capítulo es construir una propuesta sobre el método de análisis a partir de las categorías analíticas pertinentes que permiten el desarrollo del argumento. En primera instancia, se analiza el concepto de política exterior con base en el debate reciente entre dos enfoques: aquellos que consideran la decisión como objeto de estudio principal y aquellos que consideran que las acciones exteriores del Estado son lo que se debe estudiar. En este orden de ideas, se presenta la postura que este trabajo adopta al respecto y la vincula con la concepción procesal para identificar las diferentes fases que se estudian en las otras partes del trabajo. Finalmente, el capítulo aborda el tema del cambio en política exterior y se revisan dos aspectos: cómo medirlo o identificarlo y qué lo explica. Es decir, se analiza este tópico desde una perspectiva teórica para su operacionalización como variable dependiente y los factores relevantes que lo producen agrupados en los ámbitos tradicionales en Relaciones Internacionales.

1.1 EL CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR

Existen dos tradiciones sobre la concepción de política exterior. Por un lado, un grupo considera a la *decisión* como unidad de análisis principal; por otro, hay quienes consideran que *las actitudes y las acciones* del Estado en el medio internacional (el contenido de la política) deben ser el objeto de estudio. Esta falta de consenso sobre el concepto también ayuda a entender la división que se generó en las últimas décadas del siglo pasado entre diferentes maneras de analizar el comportamiento exterior del Estado, ya fuera que se privilegiara el estudio de los determinantes internos que influyen en la toma de decisiones (*Innenpolitik*), ya fuera que se pusiera énfasis en los factores externos al estudiar la conducción de la política en el tiempo (*Realpolitik*). Sin

embargo, en la actualidad los trabajos académicos al respecto han avanzado en esta cuestión y se han concentrado en identificar las condiciones en las que estos grupos de factores tienen más peso. En este sentido, el ejercicio de conceptualización siempre es relevante, pues, como lo señala Walter Carlsnaes, el estudio de la política exterior “[...] es un asunto empírico caracterizado por sus vínculos simbióticos con los dominios internos y externos del Estado, de manera que su conceptualización debe ser tratada con gran cuidado.”¹

En el primer grupo se puede ubicar a los enfoques decisionales,² cuyo interés se limita al análisis de momentos críticos u oportunidades de elegir alternativas para responder a un problema. En este sentido, Valerie Hudson señala que el objeto de estudio deben ser “[...] las decisiones tomadas por humanos, [...] que tengan consecuencias sobre entidades externas a su Estado-Nación.”³ Tales decisiones, continúa la autora, pueden devenir en acciones o bien en no-acciones. Así, el énfasis debe ponerse en las etapas previas a la decisión: el reconocimiento de un problema, su definición, la priorización de fines, la elaboración de planes de contingencia y la evaluación de opciones. En otras palabras, estos enfoques se concentran generalmente en la etapa de formulación y, por lo tanto, permiten identificar qué factores influyeron en los razonamientos de los funcionarios gubernamentales. Desde esta perspectiva, la política exterior de una nación involucra objetivos que se desean realizar, los valores

¹ Walter Carlsnaes, "Foreign Policy", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, SAGE Publications, 2002, p. 303, [traducción propia].

² Para una aproximación a estos enfoques véase: Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*, New York, The Free Press of Glencoe, 1962; Graham T. Allison y Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2a. edición, Nueva York, Longman, 1999; Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, 2a. edición Kindle, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 2013.

³ Valerie Hudson, *op. cit.*, p. 4, [traducción propia].

que funcionan como fuente de esas metas y los medios (instrumentos del poder del Estado) con los cuales se planea lograr los objetivos.⁴

¿Qué nos dicen estos enfoques sobre el contenido de la política, sobre los propósitos generales y compromisos de un Estado con otra entidad externa o hacia el medio internacional en el tiempo? Estas preguntas denotan la complejidad del fenómeno de interés y revelan algunos límites de los enfoques centrados en analizar solamente el proceso de toma de decisiones. La tradición que privilegia a las acciones como principal objeto de estudio no minimiza el valor de la decisión, pues en términos causales resulta lógico que la actuación del Estado es un producto de ellas.⁵ Sin embargo, este grupo no deja de insistir que el proceso de conceptualización no debe dejar de lado la naturaleza intencional de las acciones de política, las ideas de misión o empresa y el papel de las fronteras entre Estados.⁶

¿Qué pasa una vez que se empieza a ejecutar la estrategia?⁷ Otro límite al concentrarse solamente en la fase de formulación gira en torno al hecho de que los modelos propuestos encuentran dificultades una vez que se empiezan a rastrear las acciones contempladas en el programa de política exterior a lo largo de un periodo determinado. Por lo tanto, para efectos del tema de este trabajo, será necesario, también, darle seguimiento a la fase de ejecución de la política, pues la puesta en marcha de una estrategia puede llevar a otros momentos en los que los decisores evalúen la eficacia y/o eficiencia del plan implementado en función de los obstáculos que éste enfrentó y del éxito o fracaso de las acciones para la consecución de los objetivos, lo cual puede provocar la modificación o reajuste en el comportamiento externo del Estado.

⁴ Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones y Charles W. Kegley, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 7a. edición, Belmont, CA, Wadsworth Publishing, 2008, p. 17.

⁵ Walter Carlsnaes, "Foreign Policy", *op. cit.*, p. 304.

⁶ *Ibid.*, p. 305.

⁷ Margaret G. Hermann, "The Study of American Foreign Policy", en Steven W. Hook y Christopher M. Jones, *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, Nueva York, Routledge, 2012, p. 15.

Así pues, la posición de este trabajo respecto al debate conceptual está basada en la idea de que ambos grupos aportan herramientas que contribuyen a responder preguntas de distinta naturaleza, pero que son necesarias para entender las fases de la política si se considera a ésta como un proceso. En este orden de ideas, Cabra Ybarra señala que la política exterior “[...] consiste en la aplicación repetida de una serie de criterios, en apariencia constantes, a un molde infinitamente variable de factores de situación y en el ajuste subsiguiente de la conducta del Estado, como resultado de las conclusiones alcanzadas de tal aplicación [...]”.⁸ De esta manera, el proceso adquiere un carácter dinámico y complejo, ya que las instituciones y los grupos encargados de dirigir y ejecutar las acciones del Estado en el medio internacional se enfrentan a una realidad en constante evolución. Así, se hace necesario el ajuste continuo y la realización de múltiples micro-procesos concatenados para perseguir y alcanzar los distintos objetivos que lleguen a plantearse.

En suma, esta investigación adoptará una concepción de la política exterior que la descompone en tres fases: evaluación, formulación y ejecución. La división se realiza con fines analíticos, pero en la realidad dichas etapas se encuentran traslapadas. No obstante, al inicio de cada transición de gobierno regularmente se puede observar un periodo en el que se abre un proceso decisional importante que marca la tendencia general de la política como se podrá observar en el desarrollo de la investigación. El concepto de política exterior de Charles O. Lerche expresa este carácter procesal que, para fines del análisis, ayuda a tener claro el objeto de estudio y cumple con las observaciones hechas anteriormente relacionadas con el carácter intencional y externo de las acciones estatales. Según este autor, podemos entender a la política exterior como

⁸ José G. Cabra Ybarra, “Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual”, *Relaciones Internacionales. Nueva Época*, Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM, no. 94, enero-abril de 2006, p. 150.

“[...] la *secuencia de acciones*, y sus *decisiones* relativas, que un Estado lleva a cabo en el contexto de sus relaciones con otros Estados [u otras entidades externas] para lograr objetivos nacionales y promover el *interés nacional*”.⁹

Antes de finalizar el primer apartado es menester señalar que el último elemento del concepto de política exterior, el interés nacional, se entiende como un conjunto de objetivos que el Estado persigue en el medio internacional y que son establecidos a partir de *la interpretación* que los decisores llevan a cabo con base en el contexto que enfrentan. Este posicionamiento alude al debate entre dos grupos, objetivistas y subjetivistas, como lo señaló James N. Rosenau en su momento.¹⁰ El primero sostiene que el interés nacional existe objetivamente y puede ser descrito en la medida que se identifiquen las necesidades y aspiraciones de una nación para que sirva como punto de referencia de la conducta estatal en la escena internacional.¹¹ El segundo grupo afirma que son los tomadores de decisión quienes *interpretan subjetivamente* esta noción para tomarla, también, como guía en la formulación y ejecución de políticas, lo que significa que el interés nacional no puede objetivarse, sino que el analista debe enfocarse en las concepciones sobre esta idea que tienen las autoridades estatales.¹²

La razón de este posicionamiento gira en torno al hecho de que en un país los grupos políticos promueven diferentes puntos de vista, en ocasiones antagónicos, respecto a lo que “deberían” ser los intereses nacionales del Estado, por lo que es difícil hablar de esta noción en términos totalmente objetivos. Si bien, en los regímenes

⁹ Charles O. Lerche, *Foreign Policy of the American People*, 3a. edición, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1967, p. 4, [traducción y cursivas propias].

¹⁰ James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Nueva York, Collier-Macmillan Limited, 1971, p. 239.

¹¹ El principal exponente de este grupo es Hans J. Morgenthau. Véase: Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 7a. edición, Nueva York, McGraw-Hill, 2006, pp. 10–11.

¹² En la actualidad, los constructivistas son los representantes de este grupo. Una obra que ejemplifica esta posición es: Jutta Weldes, “Constructing National Interests”, en Walter Carlsnaes y Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis*, v. II, Londres, Sage Publications, 2011.

democráticos el proceso de deliberación sobre las metas del Estado en el exterior es un ejercicio natural, necesario y deseable para el debate político, este fenómeno tiene una característica más normativa. Por otra parte, en el caso de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán, por ejemplo, hay asociaciones, grupos políticos, corporaciones empresariales e individuos influyentes que no están de acuerdo acerca de cuáles serían los principales objetivos nacionales: si se debe perseguir el cambio de régimen, si Washington sólo debe enfocarse en impedir que Teherán logre construir una bomba nuclear o, incluso, si se debe intentar la normalización de relaciones para atraer a la órbita estadounidense a Irán.

Así pues, para efectos de explicar las razones por las que el tema iraní figuró como prioridad en la agenda de política exterior—y por qué la administración Obama evaluó negativamente la política de Bush respecto al poco éxito que tuvo en lograr que Irán desistiera de continuar con sus actividades de enriquecimiento, y no en función de la meta relacionada con el cambio de régimen—el trabajo se concentrará en dilucidar cómo el contexto en 2009 fue interpretado por el presidente y sus asesores para el establecimiento de los fines y qué representó el problema iraní en esas circunstancias.

1.2 LA INTENSIDAD DEL CAMBIO EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Ahora bien, una vez que se ha discutido el primer concepto es necesario señalar qué se entiende por cambio en política exterior y cómo se puede medir. El cambio puede definirse con base en la intensidad con la que el Estado modifica su comportamiento externo. Charles F. Hermann identifica en la literatura cuatro tipos que pueden ser clasificados según su fuerza.¹³ El más extremo se refiere a aquellas situaciones en los

¹³ Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 1, 1990, p. 5.

que *la política exterior cambia radicalmente su orientación hacia el entorno internacional*. Un ejemplo de esta situación son los casos iraní y cubano después de sus respectivas revoluciones políticas o Estados Unidos antes y después de las dos guerras mundiales del siglo XX.

El segundo tipo de modificación se identifica cuando los decisores *reemplazan un objetivo, dejan de tratar un problema o lo redefinen*. El caso de la política exterior de Estados Unidos hacia la región de Asia Pacífico durante la administración Obama ilustra este nivel. Con la llegada de Obama a la presidencia se decidió priorizar a esa región del mundo dadas las posibles consecuencias y desequilibrios geopolíticos que podría tener el ascenso de la República Popular China (en adelante China o RPC) como potencia; a diferencia de la administración Bush, la cual proyectó una política exterior que dejó de lado gran parte del abanico de temas que interesaban a los países de esta zona para concentrarse en la lucha en contra del terrorismo.¹⁴

El tercer tipo consiste en *cambios cualitativos dentro del programa*, mientras que la meta relacionada con un problema permanece. Las modificaciones en este nivel pueden estar relacionadas con los métodos e instrumentos de política que se utilizan para lograr objetivos nacionales. Por ejemplo, entre 1977 y 1983 las administraciones estadounidenses de Jimmy Carter y Ronald Reagan formularon diferentes estrategias para evitar que un gobierno comunista consolidara su poder en El Salvador, como consecuencia de una crisis política en ese país a finales de los setenta.¹⁵ En el caso de este trabajo de investigación, la administración Obama realizó cambios cualitativos a la estrategia que la administración Bush ejecutó respecto a Irán. La modificación

¹⁴ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise. An Insider's Account of America's Asia Strategy*, edición Kindle, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2012, p. 2.

¹⁵ Robert Pastor, "Continuity and Change in U.S. Foreign Policy: Carter and Reagan on El Salvador", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 3, no. 2, 1984, p. 187.

fundamental fue la integración del instrumento diplomático a un programa que también consideró medios coercitivos.

La última categoría se refiere a aquellas situaciones en las que los decisores *cambian el nivel de esfuerzo* (más o menos) y el *alcance de las entidades a las que se quiere influir*.¹⁶ Este tipo de reajuste implica que los objetivos y la estrategia permanecen sin grandes modificaciones, pues consiste sólo en incrementar o disminuir la intensidad en el uso de los instrumentos ya establecidos. Un ejemplo de este nivel es el caso de la política exterior de Estados Unidos hacia Vietnam del Sur a finales de la década de 1950 y principios de 1960. Los medios que utilizó Washington consistieron en ofrecer ayuda económica y militar al gobierno survietnamita.¹⁷ Durante ese periodo, el gobierno estadounidense se esforzó en aumentar progresivamente la ayuda a Vietnam del Sur en la medida en que el conflicto se intensificaba. También, en este grupo se pueden ubicar los cambios tácticos que la administración Obama realizó durante los dos periodos presidenciales en relación a Irán, caracterizados por aumentar la intensidad de los instrumentos coercitivos en forma de sanciones a partir de 2010 y por reforzar la actividad diplomática después de 2013.

Los diversos trabajos de investigación respecto al tema del cambio en política exterior se han concentrado en los primeros tres niveles: una reorientación radical del comportamiento del Estado; cambios en los objetivos o en la redefinición de problemas; y modificaciones en el programa para perseguir el mismo fin. La justificación de ese interés radica en que el estudio de dichas modificaciones es relevante dadas las posibles

¹⁶ Chris Alden y Amnon Aran sintetizan la tipología mostrada en dos grandes grupos: cambios tácticos, los cuales comprenden el ajuste instrumental y modificaciones pequeñas en el programa; y cambios estratégicos, que comprenden modificaciones fundamentales en los objetivos y en la orientación general del Estado hacia el sistema internacional. Véase: Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, Nueva York, Routledge, 2011, p. 92.

¹⁷ Para una revisión más detallada de los diferentes tipos de cambio véase: Charles Hermann, *op. cit.*, p. 6.

consecuencias que pueden producir.¹⁸ Sin embargo, es necesario apuntar que los reajustes más básicos, los dos últimos niveles, no han sido ampliamente estudiados y se olvida que también pueden tener efectos trascendentales cuando se trata de temas sensibles.

Ahora bien, resulta preciso señalar que los diferentes niveles mostrados en los párrafos anteriores son sólo tipos ideales y, por lo tanto, su utilidad consiste en ser una herramienta teórica que permite la operacionalización de la variable dependiente, la modificación del comportamiento externo del Estado, que es lo que se pretende explicar. Tal es el caso que este trabajo analiza, pues los reajustes llevados a cabo por la administración Obama mencionados en la introducción oscilan entre el cambio cualitativo de la estrategia precedente y reajustes en el nivel de esfuerzo o intensidad en el uso de instrumentos durante la fase de ejecución. Una vez que se ha ofrecido el panorama general respecto al debate sobre el objeto de estudio y a la manera en que se medirá la variable dependiente se explorará el segundo tema: el de los factores que suscitan modificaciones en la política exterior de los Estados.

1.3 LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN EL CAMBIO

Según Alden y Aran el estudio sobre el cambio en política exterior no ha tenido la suficiente atención en la academia como consecuencia del relativo dominio de los enfoques decisionales, los cuales, como ya se señaló, tienden a analizar de manera estática la política exterior.¹⁹ No obstante, es posible identificar cuáles son los grupos de factores que inciden en este fenómeno. Para categorizarlos y presentar cómo se ha estudiado este tema se usa la división clásica, inspirada en el trabajo de Kenneth Waltz,

¹⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁹ Chris Alden y Amnon Aran, *op. cit.*, p. 92.

respecto a los tres ámbitos (o imágenes) de análisis: el individuo, el Estado y el sistema internacional.²⁰

Los enfoques centrados en el *individuo* se han concentrado en aspectos psicológicos, relacionados con la percepción de los decisores respecto a los otros actores y el problema;²¹ en comparar los diferentes estilos de liderazgo de los presidentes;²² y en el aprendizaje de los dirigentes.²³ Con base en este grupo de factores queda claro que el líder importa, aunque no hay conclusiones claras en cuanto a las condiciones que le permiten al sujeto político impulsar el cambio cuando tiene la voluntad de hacerlo. El trabajo de David A. Welch es interesante, pues parte de su propuesta teórica consiste en enfocarse, desde una perspectiva racionalista, en los momentos en los que el grupo decisor percibe que un determinado programa de acción, de continuarlo, provocará más costos que beneficios si no está dando los resultados esperados.²⁴ Este planteamiento será importante al momento de analizar las ideas de la administración Obama respecto a la manera en que la presidencia de Bush había enfrentado el tema de Irán. El segundo elemento que se rescata de este grupo de literatura es el que está relacionado con los estilos de liderazgo para considerar el concepto de sensibilidad política de Obama en función del argumento general. En el capítulo dos del trabajo se profundiza en este tema.

²⁰ Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.

²¹ David A. Welch, *Painful Choices. A Theory of Foreign Policy Change*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2005.

²² Margaret G. Hermann *et al.*, "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals", *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, pp. 83-132. Otro ejemplo es: Fred I. Greenstein, *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, 3a. edición, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2009.

²³ Janice G. Stein, "Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner", *International Organization*, vol. 48, no. 2, 1994, pp. 155-83.

²⁴ David A. Welch, *op. cit.*, p. 26.

Las obras que se enfocan en los factores en el ámbito del *Estado* son numerosas y tratan sobre la influencia que tienen los grupos de interés, las burocracias, la opinión pública o modificaciones fundamentales en la estructura del régimen sobre la reorientación de la política exterior.²⁵ Un fenómeno interesante es el relacionado con la interacción de este grupo de variables con aspectos formales del sistema político. En este punto es importante señalar que la literatura muestra que estos factores pueden ser tanto promotores del cambio como elementos que lo limitan, tal es el caso de los estudios sobre resistencia burocrática²⁶ o, como se verá durante el trabajo, de los grupos de interés. A este respecto, el tema de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán remite a la necesidad de considerar al factor Israel, debido a la rivalidad entre este país y Teherán, y a las organizaciones que operan en Estados Unidos para tratar de influir en la conducta de la superpotencia hacia Medio Oriente y promover políticas favorables a Tel Aviv. De esta manera, la investigación se basa en las aportaciones que han hecho John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt acerca de cómo identificar los mecanismos mediante los cuales el *lobby* pro Israel influye en las entidades de gobierno estadounidenses.²⁷

Por otra parte, también para efectos de este trabajo, destacan las investigaciones centradas en dilucidar los efectos de la reelección sobre los ajustes tácticos y estratégicos. En estas obras los aspectos relacionados con el vínculo entre opinión pública, la economía, el líder y la reelección, en los países en donde se permite, explica

²⁵ Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *op. cit.*, pp. 6–7.

²⁶ Un ejemplo de esta situación son los intentos de François Mitterrand para disolver el Ministerio de Cooperación una vez que llegó a la presidencia de Francia en 1981. Sus esfuerzos no tuvieron éxito porque la burocracia de esa agencia se movilizó para obtener el apoyo de algunos países africanos, con los que tradicionalmente tenía contacto ese ministerio y que estaban en contra de una restructuración de las relaciones franco africanas. Chris Alden y Amnon Aran, *op. cit.*, p. 98.

²⁷ John J. Mearsheimer y Stephen Walt, "The Israel Lobby", en G. John Ikenberry (ed.), *American Foreign Policy. Theoretical Essays*, 6a. edición, Boston, MA., Wadsworth, 2011, pp. 381-400.

en buena medida algunas dinámicas sobre el tema de esta tesis. Zeigler, Pierskalla y Mazumder sostienen que la probabilidad de un cambio en la estrategia de política exterior que opte por el uso del instrumento militar en situaciones de crisis internacional, por ejemplo, aumenta al inicio del primer periodo presidencial o al final del segundo y no en las vísperas de una posible reelección.²⁸ Sin embargo, existen otros factores que interactúan con esta proposición, pues en condiciones de precariedad socioeconómica, el grupo decisor puede reorientar la atención del público hacia una amenaza externa para silenciar las voces críticas que cuestionan el desempeño económico y así incrementar sus niveles de aprobación en el marco de un proceso electoral que pueda permitirles seguir en el poder por un segundo periodo.

En el ámbito del *sistema internacional*, los factores que provocan o constriñen el cambio pueden ser cuestiones como eventos bruscos que inciden en la estructura del sistema internacional, como una guerra regional; el debilitamiento drástico de una gran potencia, como fue el caso de la disolución de la Unión Soviética en 1991; una crisis del sistema económico internacional, entre otros. Este tipo de eventos pueden influir, en distintos grados, en los procesos de reorientación de la conducta estatal. Hermann identifica a estos factores como *shocks* externos, aunque señala que muchas veces no son tan dramáticos.²⁹

Ahora bien, también en el ámbito internacional se encuentran las percepciones y respuestas de los actores a los que van dirigidas las acciones de política. Por ejemplo, en el caso de estudio, un factor fundamental es el tema de las percepciones entre los actores involucrados, ya que parte de la estrategia del gobierno estadounidense consistió en intentar simultáneamente el uso de la coerción y la diplomacia, amenazas

²⁸ Sean Zeigler, Jan H. Pierskalla, y Sandeep Mazumder, "War and the Reelection Motive. Examining the Effect of Term Limits", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, no. 4, 2014, pp. 4–5.

²⁹ Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *op. cit.*, p. 12.

y promesas en términos de Robert Jervis.³⁰ Sin embargo, según este autor, para tener éxito Washington debía alcanzar un difícil equilibrio durante la implementación para ir moldeando la reacción de Irán, pues una mala ejecución estaba provocando que el gobierno iraní desconfiara de la voluntad de Estados Unidos para llegar a un acuerdo, como consecuencia de que en el primer periodo la actitud agresiva de Washington se caracterizó más por intensificar los instrumentos agresivos que los diplomáticos. Este tema es importante, pues si se considera que el Estado ejerce el poder mediante su política exterior para solucionar algún problema o promover sus intereses frente a otros actores del sistema internacional, entonces es justo reconocer que muchas veces los cambios tácticos y estratégicos son estimulados, en principio, por el actor al que se quiere influir y del cual se espera una modificación de su comportamiento. En otras palabras, es importante analizar y concebir al objeto de la política (otro actor o entidad internacional) como un factor.

Con estas reflexiones no se trata de asegurar que la línea causal siempre inicia en el nivel sistémico a partir de las acciones o actitudes de los demás actores en el medio internacional, pues el reajuste bien puede tener fuente interna y, en ese caso, el analista corroborará que no existió ningún factor externo que haya fungido como estímulo. Sin embargo, es menester recordar que al momento de analizar las modificaciones en el comportamiento del Estado se asume que ya hay una política exterior *a priori*. Por lo tanto, si ese programa de acción no está dando los resultados previstos por los representantes del Estado que la proyecta, ya sea por las acciones del actor al que se dirige la estrategia, ya sea por algún “shock externo”, ya sea porque el problema a solucionar se agudiza, entonces podemos prever que los decisores reevaluarán el programa y en consecuencia éste se puede modificar. En otras palabras, en el caso de

³⁰ Robert Jervis, “Getting to Yes With Iran”, *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 1, 2013, pp. 105–115.

que exista un estímulo para la revisión del plan, esto sólo indica la apertura de un proceso decisional, la forma que tomará la “nueva” política exterior estará influida por consideraciones que harán los decisores acerca de los factores en los otros ámbitos de análisis y por la fase de ejecución, que a su vez, si se detectan problemas en esta etapa, puede representar el inicio de otro micro-proceso para la revisión de la estrategia, como se señaló en párrafos anteriores, por lo que es menester analizar este tipo de casos de forma secuencial y atendiendo a las tres fases de la política.

Así pues, los tres ámbitos de análisis revisados pueden descomponerse a su vez en factores más específicos como lo muestra la literatura. De ninguna manera se tratará de rastrear la influencia de todos estos factores en el caso de estudio. El marco de referencia elaborado es sólo una guía que permite mostrar los resultados del análisis teniendo en consideración los factores, y su interacción, que promovieron o limitaron las variaciones de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán. Sin embargo, es útil recordar que durante este capítulo se ha insistido en la diferenciación entre etapas. Al respecto, en el Anexo I se muestra una ilustración que resume la propuesta de análisis para tratar este fenómeno complejo con base en lo discutido hasta este punto y relacionado con la fase de formulación o el momento en el cual se decide el cambio estratégico. Destaca el hecho de que en el caso de estudio es el líder, el presidente Obama, quien funge como el agente de cambio primario. Sin embargo, los resultados de la investigación demostraron que el peso de la orientación general de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán en las últimas décadas y el ejercicio de ubicar al líder en su propio contexto, interno y externo, no deben ser subestimados en los análisis de cambio y continuidad.

En el Anexo II se muestra una ilustración referente a la fase de ejecución en el caso de estudio. El énfasis se pone en la interacción entre el factor de cambio, el líder

(*ámbito individual*); las respuestas de Irán (*ámbito externo*) y los constreñimientos a los que se enfrentó Obama (*en el ámbito estatal y externo*). Estas interacciones, a su vez, están incrustadas en la dinámica de política interna en Estados Unidos, principalmente en lo concerniente a la reelección (*ámbito estatal*). En esta etapa, una vez más se confirma que la trayectoria histórica de la política constituye un telón de fondo importante para entender, por un lado, las posibilidades de acercamiento entre ambos gobiernos teniendo en consideración el grado de desconfianza y, por otro, el enquistamiento de agentes en la estructura de las relaciones de Estados Unidos con otros países que se oponen a cualquier otro instrumento de política hacia Irán que no sea de tipo coercitivo.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y ETAPA DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR HACIA IRÁN

En este capítulo se documenta el primer elemento del argumento que concierne a los antecedentes, al contexto en el que se encontró Obama al tomar posesión como presidente de Estados Unidos y a la etapa de la formulación de la política exterior hacia Irán. El apartado de antecedentes busca describir, de manera breve, la evolución histórica de la relación bilateral y pone especial atención en la etapa de la administración de George W. Bush, momento en el cual la política exterior de Estados Unidos se concentró en el problema del programa nuclear iraní. Este apartado plantea dos elementos importantes en función del argumento: comprender la naturaleza de la relación bilateral y la hostilidad entre ambos gobiernos para facilitar la explicación de por qué el acercamiento diplomático fue tan difícil y conocer la orientación general de la estrategia durante la administración Bush, la cual sería evaluada negativamente por el grupo del presidente Obama.

El apartado referente al contexto pretende ofrecer un panorama general de las circunstancias a las que se enfrentó Obama cuando tomó posesión como presidente en 2009. El objetivo es enfatizar los factores que fueron considerados para la elaboración del proyecto de política exterior (intereses nacionales) en general. Justo después se ofrecerá un breve análisis sobre el tipo de liderazgo de Obama, cuyos resultados expresan que el presidente fue sensible al contexto político, pero mantuvo la convicción de seguir persiguiendo sus metas considerando a los constreñimientos como retos a superar.

Finalmente, en el último apartado se analiza el proceso en el que el grupo decisor evaluó la estrategia anterior y formuló el “nuevo” programa de acción hacia Irán. Se enfatizan los razonamientos que Obama y sus asesores elaboraron para que el tema iraní

figurara como prioridad en la agenda de política exterior de Estados Unidos, así como las razones por las que se eligieron los instrumentos de política que habrían de aplicarse.

2.1 LAS LÍNEAS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA IRÁN Y EL PROBLEMA NUCLEAR DESDE LA ADMINISTRACIÓN DE GEORGE W. BUSH

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, los intereses de Estados Unidos en Irán fueron meramente comerciales. Sin embargo, en los albores de la Guerra Fría y en el momento en que Estados Unidos se encumbró como líder del bloque occidental Irán se convirtió para Washington en pieza clave en la región de Medio Oriente. El involucramiento de Estados Unidos en Irán se incrementó gradualmente en los primeros años de la posguerra y en la medida en que el avance comunista empezó a amenazar los intereses estadounidenses en ese país. En esas circunstancias, los iraníes vieron con buenos ojos la influencia estadounidense, pues existía una atracción cultural y varios grupos apoyaban políticas pro occidentales. Dada la posición geográfica de Irán y su importancia en la extracción de petróleo, uno de los objetivos principales de Estados Unidos fue evitar la expansión del comunismo y, como consecuencia, mantener el suministro de hidrocarburos provenientes de esa nación hacia el bloque occidental.

Estas consideraciones geoestratégicas impulsaron al gobierno estadounidense a intervenir en Irán para apoyar de manera decidida al grupo político liderado por Mohammed Reza Pahleví, el Shah (quien era miembro de la dinastía que había gobernado Irán de 1925 a 1941), frente a un movimiento nacionalista. El suceso que marcó las relaciones de ambos países se originó cuando el Primer Ministro de Irán, Mohammad Mosaddeq, decidió nacionalizar la industria petrolera en 1951, cuyo control había sido ejercido hasta ese momento, en términos generales, por el Reino

Unido. En un principio, la administración estadounidense de Harry S. Truman favoreció moralmente tal acto, aunque los británicos procedieron a establecer un embargo petrolero. No obstante, en la presidencia de Dwight D. Eisenhower la actitud de Estados Unidos cambió, pues se pensó que ese movimiento podría engendrar semillas para una revolución comunista que alejara a Irán de la órbita occidental.

En 1953, con apoyo de la Agencia Central de Inteligencia (en adelante CIA) estadounidense y de los servicios de inteligencia británica (M16), los opositores a Mossadeq dieron un golpe de Estado que tuvo como consecuencia el regreso del Shah al poder. A partir de ese momento, el apoyo norteamericano, tanto político como económico, al gobierno del Shah estuvo orientado a evitar cualquier tipo de inestabilidad. En este mismo sentido, Irán se proyectó hacia el medio internacional de manera que su política expresaba un carácter favorable hacia Occidente. También, aunque de manera extraoficial, el Shah mantuvo buenas relaciones con Israel,³¹ hecho que cambiaría radicalmente decenios después.

En las próximas décadas—y tras los impactos negativos de las políticas de modernización de Reza Pahleví sobre diversos sectores sociales iraníes, sin olvidar el papel represivo del SAVAK,³² que en ocasiones cooperaba con la CIA—se formaron movimientos opositores que empezaron a resentir la influencia externa sobre la nación y la orientación internacional de Irán. Así, se identificó a Estados Unidos como el nuevo “amo” colonial, un actor que le había hecho mucho daño al pueblo iraní en nombre del anti comunismo. Paralelamente, el clero islámico en Irán también empezó a elaborar cuestionamientos. En ese contexto, surgió la figura del Ayatolá Ruholla Jomeini, quien expresó preocupaciones sobre los métodos autocráticos del Shah, la perversa influencia

³¹ Nadia von Maltzahn, *The Syria-Iran Axis. Cultural Diplomacy and International Relations in the Middle East*, Nueva York, I.B. Tauris, 2013, p. 18.

³² La Organización de Información y Seguridad Nacional de Irán durante el régimen del Shah, que se caracterizó por sus métodos violentos para la interrogación y tortura de los oponentes de Reza Pahleví.

occidental, la corrupción y la censura a la libertad de expresión. En una de las manifestaciones en 1963, las masas se tornaron violentas y el aparato de seguridad del régimen reprimió los movimientos. Jomeini y sus seguidores fueron encarcelados, aunque posteriormente el líder religioso se exilió en Iraq y, posteriormente, en Francia. Sin embargo, estos eventos sembraron las semillas del proceso revolucionario en Irán que tendría su etapa más álgida en 1979. De esta manera, la orientación de Irán hacia el exterior y los efectos negativos de ciertas políticas del gobierno son elementos importantes para entender los sucesos de ese año. En palabras de Ruhi Ramazani:

[...] la política exterior del Shah, particularmente hacia Estados Unidos, contribuyó a lo largo de las décadas al proceso revolucionario, como también lo fueron sus políticas internas erróneas. Las fuerzas revolucionarias destruyeron al régimen tanto por la convicción de que el Shah era un “Rey Americano” como porque era un tirano.³³

Así pues, el año de 1979 marcó un punto de inflexión importante, ya que después de ese momento la política exterior de Estados Unidos hacia Irán se reorientó de manera radical. En esa etapa, las relaciones diplomáticas entre ambos países se rompieron con motivo de la toma de la embajada estadounidense por parte de un grupo de jóvenes en el marco de la revolución, la cual derrocó al régimen del Shah e instituyó uno nuevo. A partir de entonces, el comportamiento de Washington hacia Teherán mantiene una regularidad, cuya esencia puede entenderse en el énfasis que las distintas administraciones norteamericanas han puesto en el uso de instrumentos agresivos: la coerción económica en forma de sanciones—en un inicio diseñadas unilateralmente para restringir la participación de empresas estadounidenses en Irán—y la contención.

³³ Ruhi Ramazani, *Independence Without Freedom. Iran's Foreign Policy*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2013, p. 71.

La actitud estadounidense hacia Irán ha sido agresiva y poco conciliadora, porque a partir de los eventos de 1979 el régimen iraní fue percibido como una amenaza a los intereses nacionales de Estados Unidos en Medio Oriente. Las razones de ello tienen que ver con que la élite norteamericana ha catalogado a Irán como un Estado promotor del terrorismo, dados los vínculos entre Teherán y grupos que Washington considera como radicales,³⁴ además de ser un rival de los aliados de Estados Unidos, principalmente del Estado de Israel y de Arabia Saudita. Israel identifica a Irán como una amenaza a su existencia, producto de la desafortunada guerra de declaraciones entre los dirigentes de ambos países en las últimas décadas, y algunos otros gobiernos de la zona ven a Teherán como un elemento que puede trastornar el equilibrio de poder en Medio Oriente. Así, la administración estadounidense de Ronald W. Reagan apoyó a Saddam Hussein, el entonces presidente de Iraq, en el conflicto armado que este gobierno mantuvo frente a Irán durante la década de los ochenta del siglo pasado. Después de la Primera Guerra del Golfo Pérsico, cuando Hussein se convirtió en enemigo de Occidente, Washington proyectó una estrategia para contener a Iraq e Irán basada, según algunas fuentes, en razonamientos israelíes.³⁵

Otro punto importante consiste en que desde la década de los noventa del siglo pasado, tanto Washington como Tel Aviv han expresado la preocupación sobre la posibilidad de que Irán desarrolle sus capacidades técnicas para construir armas de

³⁴ Estados Unidos catalogó a Irán como promotor del terrorismo en enero de 1984, justo después de que el grupo libanés Hézbola atacó a personal militar de Estados Unidos en Beirut. Esta organización ha sido apoyada por el gobierno revolucionario iraní. U.S. Department of State, “States Sponsors of Terrorism”, dirección URL: <https://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm>, consultado el 14 de junio de 2017.

³⁵ La estrategia fue anunciada en el Instituto Washington para la Política del Cercano Oriente, un *think tank* considerado pro Israel, en 1993 por Martin S. Indyk para esclarecer la política del entonces presidente William J. Clinton hacia Medio Oriente. Según John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, el documento se basó en un borrador que los israelíes compartieron con la administración Clinton. John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 2007, p. 286.

destrucción masiva con base en la evolución de su programa nuclear, el cual se originó en la era de Reza Pahleví con apoyo de la administración Eisenhower en el marco del proyecto “Átomos para la paz”, pero retomado por el gobierno islámico que se instaló después de 1979. En la época del Shah, el gobierno iraní firmó y ratificó el Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares de 1968 (en adelante TNP), documento que es piedra angular para evitar que los programas nucleares civiles se orienten hacia el ámbito militar, mediante una serie de reglas y procedimientos que tienen el propósito de transparentar las actividades de los países signatarios en materia de tecnología atómica. Las sospechas de Occidente respecto a las intenciones de la República Islámica desde los noventa giran en torno a la actitud de secrecía y a las labores que no son reportadas por Teherán al Organismo Internacional de Energía Atómica (en adelante OIEA), entidad encargada de sostener el régimen de no proliferación.³⁶

Este fenómeno ha incrementado el nivel de desconfianza entre ambos países. Desde la perspectiva de Estados Unidos, la idea de que la República Islámica se pueda convertir en una potencia nuclear es inaceptable para gran parte de su élite y para los aliados en Medio Oriente. En este sentido, también desde los noventa Washington empezó a incrementar las sanciones unilaterales para debilitar a Teherán con motivo de este tema, respecto al asunto del terrorismo y a la violación de derechos humanos.³⁷ Para Teherán, el perfil agresivo de Estados Unidos, y de sus aliados, ha nutrido la

³⁶ Sasan Fayazmanesh, *The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment*, Nueva York, Routledge, 2008, p. 189.

³⁷ En 1996, durante la administración de William J. Clinton, se promulgó la *Lybia Iran Sanctions Act of 1996*, destinada a restringir la inversión de empresas en el sector energético de ambos países y así evitar su desarrollo. En la sección dos se ofrece la argumentación que justifica la imposición de sanciones. Las razones giran en torno a supuestos esfuerzos del gobierno de Irán para adquirir armas de destrucción masiva y de su apoyo al terrorismo internacional, por lo que se hacía necesario limitar el desarrollo de las capacidades de Irán para explorar, extraer, refinar o transportar por gasoductos recursos petroleros. Véase: U.S. Congress, “H.R.3107 - Iran and Libya Sanctions Act of 1996”, dirección URL: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3107/text?overview=closed>, consultado el 4 de febrero de 2017.

percepción de que la superpotencia no descansará hasta lograr derrocar al régimen revolucionario, por lo que su estrategia también consiste en desarrollar elementos de disuasión. De esta manera, en los últimos años esta situación ha contribuido a formar un círculo vicioso difícil de quebrantar.

Por otra parte, los intentos por normalizar las relaciones diplomáticas entre ambas naciones han sido esporádicos en el tiempo y revertidos constantemente a la luz de los antagonismos geopolíticos y de la influencia israelí en la política de Estados Unidos hacia Medio Oriente. Por ejemplo, al inicio de la administración de George W. Bush surgió un breve interludio para que ambos gobiernos se acercaran con el fin de aumentar la cooperación, antes y en seguida de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Algunos miembros del gabinete de Bush estaban a favor de esta opción, como el vicepresidente Richard B. Cheney³⁸ y, posteriormente, el entonces secretario de Estado Colin L. Powell.

Justo después de la invasión a Afganistán se generaron las condiciones para que ambos gobiernos pudieran cooperar en la Conferencia de Bonn, que tenía como objetivo solucionar el futuro del gobierno afgano tras la posible derrota del Talibán. James Dobbins, representante de Estados Unidos en esa conferencia, expresó que para lograr el acuerdo “[...] trabajé muy de cerca con la delegación iraní y los otros. Los representantes iraníes fueron particularmente útiles.”³⁹ Con esta convergencia de

³⁸ Por ejemplo, Cheney, antes de ser vicepresidente en la administración de George W. Bush, expresó su intención de volver a hacer negocios con Irán y acabar con el régimen de sanciones impuesto por Estados Unidos: "Espero que podamos encontrar maneras para mejorar (la relación) y una de ellas, creo, es permitir a las compañías estadounidenses hacer lo que las demás tienen permitido hacer. Esto es, llevar a cabo actividades en Irán...". Gary Sick, "Better for business. Republican vice-presidential nominee has opposed unilateral sanctions", *The Iranian*, 3 de agosto de 2000, dirección URL: <http://www.iranian.com/Opinion/2000/August/Cheney/>, consultado el 23 de febrero de 2017, [traducción propia].

³⁹ James Dobbins, "How to talk to Iran", *The Washington Post*, 22 de julio de 2007, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/20/AR2007072002056.html>, consultado el 20 de febrero de 2017, [traducción propia].

intereses era posible pensar que pronto Washington aceleraría el proceso de acercamiento. Sin embargo, la influencia del pensamiento neoconservador y de los grupos a favor de las políticas pro Israel dentro y fuera de la administración Bush obstruyeron esta posibilidad. Powell se mostró favorable a la idea de cooperar con Irán, país que ofreció su ayuda a las fuerzas estadounidenses en Afganistán para reconstruir al ejército de esa nación; pero los neoconservadores, principalmente el secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald H. Rumsfeld, y el subsecretario, Paul D. Wolfowitz, rechazaron “ferozmente” tal iniciativa.⁴⁰

Otro ejemplo de esta situación al inicio de la administración Bush se dio con la renovación de la *Lybia Iran Sanctions Act* (en adelante ISA de 1996), promulgada en la década de los noventa durante el gobierno de William J. Clinton, también con apoyo de grupos pro Israel, en la cual se prohibía a firmas estadounidenses y extranjeras llevar a cabo negocios, principalmente en términos de inversión en los sectores energéticos, con los dos países en cuestión. Sin embargo, con la llegada del moderado Mohammad Khatami a la presidencia de Irán en 1997, la administración Clinton empezó a flexibilizar su posición hacia Teherán, con cierto apoyo de la entonces secretaria de Estado Madeleine Albright, y respecto a implementar rígidamente la ley. En el verano de 2001 se revisó la extensión de la legislación para renovarla por otros cinco años. Rápidamente surgieron dos grupos para tratar este asunto en el seno del Congreso de Estados Unidos: los cabilderos de las corporaciones petroleras, quienes estaban en contra de la extensión; y los grupos a favor de políticas pro-Israel, incluidos los neoconservadores dentro del gabinete de Bush y el Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos (en adelante AIPAC), quienes estaban a favor.⁴¹ Durante los primeros

⁴⁰ Shireen Hunter, *Iran's Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Resisting the New International Order*, Santa Bárbara, California, Praeger, 2010, p. 59.

⁴¹ Sasan Fayazmanesh, *The United States and Iran. Sanctions, wars and the policy of dual containment*, *op. cit.*, p. 143.

meses de 2001, incluso antes de que el Poder Ejecutivo adoptara una postura clara, el *lobby* pro israelí empezó a reunir el suficiente apoyo para la renovación. En esas circunstancias, el nuevo gobierno empezó a estar presionado por los europeos, quienes tampoco apoyaban las restricciones, y por las empresas petroleras. Sin embargo, la administración Bush fue superada, según Trita Parsi, en tácticas por el *lobby*, pues “[...] a través de su labor preventiva en la sede del Congreso [...], AIPAC puso en jaque a Bush y logró que la iniciativa pasara con insuperable apoyo en ambas cámaras [...]” el 3 de agosto de 2001.⁴²

Ahora bien ¿Quiénes eran los neoconservadores? ¿Qué relación tenían con el *lobby* pro Israel y por qué son importantes para analizar la política exterior de Estados Unidos hacia Irán? Muchos de los líderes de esta corriente política se posicionaron dentro del gabinete de Bush: Paul D. Wolfowitz, Richard N. Perle (presidente de la Junta para la Política de Defensa del Pentágono), John R. Bolton (subsecretario de Estado para Control de Armas), Elliot Abrams (asistente especial del presidente en el Consejo de Seguridad Nacional), entre otros. Estas personas tenían vínculos con los grupos de interés pro israelíes, principalmente AIPAC, y los *think tank* asociados, tales como el Instituto Judío para Asuntos de Seguridad Nacional (JINSA por sus siglas en inglés) y el Instituto Washington para la Política del Cercano Oriente (WINEP por sus siglas en inglés). Junto con otros intelectuales, como Francis Fukuyama y Thomas Donnelly, algunos de esos personajes participaron en el proyecto del nuevo siglo americano, una especie de *think tank* fundado por William Kristol y Robert Kagan.⁴³ Este proyecto tenía como principal objetivo darle solidez a la posición hegemónica de

⁴² Trita Parsi, *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the United States*, Nueva York, Yale University Press, 2007, p. 225, [traducción propia].

⁴³ Para una revisión más detallada sobre los orígenes de esta corriente, desde el punto de vista filosófico-práctico, y su influencia en la política exterior de Estados Unidos véase: Jesús Velasco, *La derecha radical en el Partido Republicano. De Reagan a Trump*, Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2016.

Estados Unidos mediante el fortalecimiento del poder militar para el dominio geopolítico, llamado de amplio espectro, y así sentar las bases para un segundo siglo estadounidense.

Los neoconservadores identificaron a Irán como una amenaza que debía ser tratada con firmeza. En el documento “*Rebuilding America’s Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century. A Report of The Project for the New American Century*”, publicado en septiembre de 2000, y el cual es una ilustración fiel del pensamiento estratégico neoconservador, se expresó que “[...] en el largo plazo, Irán se puede convertir en una amenaza mayor que Iraq para los intereses de Estados Unidos en el Golfo [Pérsico]. Incluso si las relaciones entre Irán y Estados Unidos mejoran, mantener las fuerzas militares posicionadas en bases a lo largo de la región sería un elemento esencial para la estrategia de seguridad de Estados Unidos.”⁴⁴ Además, el informe señaló que la “[...] actual paz estadounidense será corta si Estados Unidos se vuelve vulnerable frente a estados renegados [*rogue states*], que cuentan con arsenales pequeños y baratos de misiles balísticos, ojivas nucleares u otras armas de destrucción masiva. No podemos permitir que Corea del Norte, Irán, Iraq u otros Estados similares socaven el liderazgo estadounidense, intimiden a nuestros aliados o amenacen el territorio nacional.”⁴⁵

Ahora bien, en estas circunstancias, y ante la posibilidad de un acercamiento diplomático, dos eventos inclinaron la balanza a favor de aquellos personajes que querían ver a Irán en la lista negra de la política exterior de Estados Unidos. En 2002, las fuerzas del gobierno de Israel detuvieron a una embarcación de origen iraquí, el

⁴⁴ Thomas Donnelly, “Rebuilding America’s Defenses. Strategy, Forces and Resources for a New Century”, *A Report of The Project for the New American Century*, septiembre de 2000, dirección URL: <http://www.informationclearinghouse.info/pdf/RebuildingAmericasDefenses.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2016, p. 17, [traducción propia].

⁴⁵ *Ibid*, p. 75, [traducción propia].

Karine A, la cual, supuestamente, llevaba armas de contrabando compradas en Irán y que estaban destinadas a la Autoridad Nacional Palestina (en adelante ANP), presuntamente para fines de terrorismo según lo subrayado por el discurso de los neoconservadores e israelíes. Ariel Sharon, entonces primer ministro de Israel, lanzó una advertencia: la ANP, Irán y Hezbolá constituían una alianza terrorista emergente. Por su parte, los neoconservadores en la administración estadounidense apoyaron las conclusiones respecto a esta situación hechas por los israelíes y empezaron a influir sobre el presidente para condenar este evento. Así, Bush expresó que necesitaba estar seguro de la evidencia, pero que empezaba a sospechar que ese armamento estaba destinado para promover el terror.⁴⁶

A finales de enero de 2002, durante el informe presidencial, Bush integró a Irán a lo que se habría de conocer como el “eje del mal”. El presidente señaló que uno de los objetivos de Estados Unidos era prevenir las amenazas de aquellos regímenes que apoyaban al terrorismo: “Corea del Norte es un régimen armado con misiles y armas de destrucción masiva, mientras que deja morir de hambre a sus ciudadanos. Irán persigue agresivamente el desarrollo de dichas armas y exporta el terror, mientras que unos cuantos individuos no electos reprimen la esperanza de libertad del pueblo iraní. Iraq continúa con su hostilidad hacia Estados Unidos y sigue apoyando al terror.”⁴⁷

El segundo evento tuvo que ver con las declaraciones hechas en agosto de 2002 por Alireza Jafarzadeh, representante del Consejo Nacional de Resistencia de Irán,⁴⁸ que consistieron en dar a conocer información confidencial acerca de actividades secretas

⁴⁶ Sasan Fayazmanesh, *The United States and Iran. Sanctions, wars and the policy of dual containment*, *op. cit.*, p. 163.

⁴⁷ George W. Bush, “State of the Union”, *The White House*, 29 de enero de 2002, dirección URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, consultado el 5 de febrero de 2017, [traducción propia].

⁴⁸ Este grupo, a su vez, es parte de una organización de iraníes exiliados más amplia (Mujahedin-e Khalq Organization) (MEK).

de Teherán. Según los descubrimientos de este grupo, el gobierno iraní tenía en operación dos instalaciones para el desarrollo de su programa nuclear: en Natanz, para convertir combustible nuclear, y una planta de agua pesada en Arak.⁴⁹ En febrero de 2003, Mohamed ElBaradei, el entonces representante del OIEA, visitó por primera vez las instalaciones de Natanz y se confirmó que éstas se destinaban a procesar combustible nuclear.⁵⁰ La administración Bush se encontraba en preparativos para lanzar su invasión a Iraq, pero, según Vali Nasr, ante estos eventos y bajo la influencia de los grupos pro israelíes algunos miembros dentro del gabinete “[...] pensaban que la batalla por los valores liberales en la región sería ganada sólo si la teocracia iraní era derrocada también.”⁵¹ Es decir, después del derrocamiento de Hussein seguiría la República Islámica. Por lo pronto, la línea a seguir por los estadounidenses sería incrementar la presión junto con los aliados europeos.

Para entender el significado de estos descubrimientos es necesario realizar un breve paréntesis y describir el proceso mediante el cual un gobierno puede adquirir material fisible para una bomba nuclear. En términos generales, existen dos caminos para lograr esa meta y ambos necesitan la adquisición de una reserva importante de uranio enriquecido o plutonio. El primero es enriquecer el uranio natural (compuesto por 99% de los isótopos U-238 y 1% de U-235) que se extrae de minas para incrementar la concentración del U-235, el cual se utiliza como combustible para los reactores nucleares en los programas civiles (5%) y para fines militares (90%). Para ello, es

⁴⁹ Alireza Jafarzadeh, “Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Projects of the Iranian Regime’s Nuclear Program”, *Iran Watch*, 14 de agosto de 2002, dirección URL: <http://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02>, consultado el 3 de marzo de 2017.

⁵⁰ Michael R. Gordon, “THREATS AND RESPONSES: NUCLEAR PROGRAMS. Inspectors View Nuclear Work At Iranian Site”, *The New York Times*, 23 de febrero de 2003, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2003/02/23/world/threats-responses-nuclear-programs-inspectors-view-nuclear-work-iranian-site.html>, consultado el 3 de marzo de 2017.

⁵¹ Vali Nasr, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, edición Kindle, Nueva York, Random House, 2013, posición 1709, [traducción propia].

necesario usar centrifugadoras con el objetivo de separar los isótopos más pesados. En este sentido, la calidad y cantidad de las centrifugadoras es un requisito importante para obtener el uranio enriquecido necesario para un explosivo nuclear (entre 25 y 50 kg a 90%). El otro camino es transformar uranio en plutonio (Pu-239), método que se lleva a cabo irradiando el U-238 en un reactor que utiliza agua pesada para que el material emerja en el combustible usado y, posteriormente, separarlo en una planta de reprocesamiento.⁵² De esta manera, la secrecía de las instalaciones en Natanz y Arak, así como sus características, provocaron la condena de algunos actores de la comunidad internacional e incrementaron la incertidumbre respecto a las intenciones de Irán.

Así pues, a partir de 2003 la política exterior de Estados Unidos se orientó de manera firme para enfrentar el tema nuclear por medio de los instrumentos coercitivos: amenazas de intervención y, posteriormente, sanciones económicas multilaterales. A pesar de este panorama, Teherán trató de contactar a la administración Bush, por medio de la embajada suiza en Irán, para ofrecer su cooperación en distintos temas en mayo de 2003. Los iraníes propusieron a Estados Unidos cooperar en temas de terrorismo en Medio Oriente, en la transición gubernamental en Iraq, en la supervisión para la no proliferación de armas de destrucción masiva, entre los más importantes, a cambio del compromiso de Washington de no intervenir en asuntos internos, de levantar las sanciones y del reconocimiento de los intereses legítimos iraníes en materia de seguridad en la región.⁵³ La administración Bush rechazó esta oferta y continuó con las diligencias para diseñar más mecanismos de presión.

⁵² Center for Strategic & International Studies, "Governing Uranium", <http://uranium.csis.org/production/>, consultado el 13 de julio de 2017 y William J. Broad y Sergio Pecanha, "The Iran Nuclear Deal – A Simple Guide", *The New York Times*, 15 de enero de 2015, dirección URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2015/03/31/world/middleeast/simple-guide-nuclear-talks-iran-us.html>, consultado el 8 de febrero de 2017.

⁵³ La respuesta fue: "Nosotros no dialogamos con el mal." Véase: Gordon Corera, "Iran's Gulf of Misunderstanding with US", *BBC News*, 25 de septiembre de 2006, dirección URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/5377914.stm, consultado el 20 de diciembre de 2016.

El primer paso sería tratar de que Irán firmara el Protocolo Adicional del TNP. Esto se llevó a cabo mediante los trabajos diplomáticos de Francia, Gran Bretaña y Alemania (el grupo EU3). Ante el despliegue del poderío estadounidense en Iraq y Afganistán, y en el contexto de las críticas de la comunidad internacional, Teherán decidió firmar el protocolo. Además, los iraníes expresaron su voluntad de suspender el proceso para enriquecer uranio, aunque no dejaron de insistir en su derecho a desarrollar un programa nuclear civil.⁵⁴ Sin embargo, con la llegada de Mahmoud Ahmadinejad a la presidencia de ese país, y ante una posición inflexible de Occidente, Irán reactivó sus actividades de enriquecimiento a partir de 2005.

En la medida en que las intervenciones de Estados Unidos en Iraq y Afganistán se complicaron, la administración Bush suavizó el tono y Washington apoyó las diligencias europeas para solucionar el problema por la vía de la negociación, aunque esto no significó que estuviera dispuesto a interactuar oficialmente con el gobierno iraní. Es decir, el posible acercamiento hacia Irán fue condicionado, pues Estados Unidos sólo usaría la diplomacia directa si Teherán terminaba totalmente y de manera unilateral con sus actividades de enriquecimiento (situación que ya había ocurrido años atrás). En tono irónico, Nasr señala que “[...] la diplomacia se activaría sólo si su resultado deseado se lograba primero.”⁵⁵

Esto no significa que no haya habido algunos gestos de Estados Unidos para apoyar el proceso de negociación entre Irán y los europeos. Por ejemplo, en 2005, la entonces secretaria de Estado Condoleezza Rice ofreció algunos incentivos a Irán, que consistieron en dejar de objetar la incorporación de ese país a la Organización Mundial del Comercio y en otorgar licencias para que los iraníes pudieran comprar partes para

⁵⁴ “Full text: Iran declaration”, *BBC News*, 21 de octubre de 2003, dirección URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3211036.stm, consultado el 20 de noviembre de 2016.

⁵⁵ Vali Nasr, *op. cit.*, posición 1938, [traducción propia].

su industria aérea (sólo las piezas de repuesto y no los aviones). El argumento era que estas concesiones estaban destinadas a apoyar el proceso de negociación entre Teherán y el EU3. Ante la pregunta de por qué no considerar ese gesto como un cambio en la política de Estados Unidos, la secretaria de Estado señaló lo siguiente: “[...] no la consideraría, en primera instancia, como un cambio. Es una manera concreta de expresar nuestra postura y las declaraciones que hemos venido haciendo por un tiempo. Hemos dicho que apoyamos la actividad diplomática del EU 3. Esa es la política.”⁵⁶

El proceso de negociación no tuvo mucho éxito y el camino hacia la vía de las restricciones multilaterales empezó a acentuarse. De esta manera, se lograron tres rondas de sanciones, en 2006, 2007 y 2008 en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante CS y ONU). Es preciso señalar que las disposiciones para presionar a Teherán estuvieron limitadas en el sentido de que no atacaron muchos aspectos de los pilares económicos iraníes, como las cuestiones petroleras, debido a que Rusia y China no apoyaron sanciones más fuertes.

En los siguientes años surgieron más oportunidades para el diálogo, pero la política oficial estadounidense se mantuvo más rígida que flexible, aunque para 2007 se logró el primer encuentro oficial entre funcionarios de alto nivel en Suiza, hecho que no sucedía desde 1979, y posteriormente se discutió la posibilidad de abrir una sección de intereses de Estados Unidos en Teherán. En este sentido, la complejidad de la relación bilateral se expresa por la existencia de intereses diversos entre grupos en los dos países. En el caso estadounidense, por ejemplo, las compañías petroleras, desde los noventa en confrontación con los grupos pro Israel en el tema de Irán, y algunas personalidades influyentes dentro de la élite de política exterior, como Henry Kissinger,

⁵⁶ U.S. Department of State Archive, “Interview With Reuters News Agency”, 11 de marzo de 2005, dirección URL: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/43319.htm>, consultado el 13 de diciembre de 2016, [traducción propia].

Madeleine Albright, Zbigniew Brzezinski y otros individuos que se identifican con la corriente realista, han promovido una postura estadounidense más conciliadora.⁵⁷

Cabe destacar que en noviembre de 2007 el Consejo Nacional de Inteligencia publicó un informe, dentro del marco de documentos conocidos como *National Intelligence Estimates* (NIE por sus siglas en inglés), en el que se indicó lo siguiente: “Estimamos, con mucha confianza, que hacia finales de 2003, Teherán suspendió su programa para desarrollar armas nucleares. También calculamos que [...] [Irán], al menos, está manteniendo la opción para desarrollar ese tipo de armas.”⁵⁸ Por otra parte, el documento aseguró que la República Islámica no había reactivado el programa y que no tenía una bomba atómica.

Este evento reforzó el debate público entre los grupos de línea dura y aquellos que cuestionaron la manera en que Bush había conducido la política. En este sentido, se criticaba que, a pesar de algunos gestos y del compromiso de Washington a la negociación entre Irán y el EU3, la administración trataba de vender muy caro a Irán la posibilidad de llevar a cabo el acercamiento directo. Por otra parte, el NIE le dio voz a los grupos que abogaban por la interacción sin condiciones, según Denis Ross, quien fue uno de los principales arquitectos de la política estadounidense hacia Irán durante el primer periodo presidencial de Obama.⁵⁹ En el apartado sobre la formulación de la política se regresará a este punto, sólo resta concluir que las líneas generales de la estrategia de Bush privilegiaron más los instrumentos de presión y la postura oficial, a

⁵⁷ Luis Mesa Delmonte, “Las políticas de Bush y Obama hacia la República Islámica de Irán. La centralidad del factor nuclear”, *Foro Internacional*, vol. XLIX, no. 4, 2009, pp. 838-340.

⁵⁸ Son los documentos más importantes que elabora esta entidad respecto a temas de seguridad nacional en Estados Unidos y son solicitados por formuladores de política y congresistas. National Intelligence Council, “National Intelligence Estimate. Iran: Nuclear Intentions and Capabilities”, noviembre de 2007, dirección URL: https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Press%20Releases/2007%20Press%20Releases/20071203_release.pdf, consultado el 8 de febrero de 2017, [traducción propia].

⁵⁹ Denis Ross, “Diplomatic Strategies for Dealing with Iran”, en James N. Miller *et al.* (eds.), *Assessing U. S. Strategic Options*, Washington D. C., Center for a New American Security, 2008, p. 47.

pesar de algunos episodios, fue de condicionar el acercamiento con Irán, como se hizo notar a lo largo del apartado.

2.2 EL CONTEXTO EN 2009

En 2008 Barack H. Obama, del Partido Demócrata, y John S. McCain, del Partido Republicano, compitieron por la presidencia de Estados Unidos. Después de que ambos partidos decidieron las candidaturas en el verano, las encuestas evidenciaron una carrera presidencial sumamente competida. Sin embargo, a partir de septiembre Obama empezó incrementar la distancia respecto a su competidor justo después del colapso financiero en Wall Street,⁶⁰ que habría de manifestar el advenimiento de una crisis de grandes proporciones tanto en Estados Unidos como en el sistema económico internacional.

Hacia finales de 2008, todavía durante la administración Bush, se lanzó un programa de rescate que consistió en salvar de la bancarrota a diversas instituciones financieras. Primero, se destinó una cantidad aproximada de 700 mil millones de dólares y, después de que Obama tomó posesión como presidente en enero de 2009, otro paquete otorgó cerca de 800 mil millones de dólares adicionales.⁶¹ Con todo, las estadísticas de ese año mostraron que la economía estadounidense y la global decrecieron -2.77% y -1.79%, respectivamente.⁶² De esta manera, la crisis económica

⁶⁰ James E. Campbell, "An Exceptional Election: Performance, Values, and Crisis in the 2008 Presidential Election", *The Forum*, The Berkeley Electronic Press, 2009, dirección URL: http://www.acsu.buffalo.edu/~jcampbel/documents/Election2008Forum09_000.pdf, consultado el 20 de agosto de 2016, p. 10.

⁶¹ Congressional Budget Office of The Congress of the United States, "Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from October 2011 Through December 2011", febrero de 2012, dirección URL: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/02-22-ARRA.pdf>, consultado el 1 de febrero de 2017.

⁶² Banco Mundial, dirección URL: <http://www.worldbank.org/>, consultado el 25 de octubre de 2016.

sería un tema que habría de influir en los procesos decisionales al inicio de la nueva administración.

Así pues, Obama inició su presidencia frente al desafío de un escenario adverso. Bush heredaba al nuevo gobierno una situación difícil en términos económicos y problemas en distintos ámbitos de política pública (por ejemplo, en educación y salud). Los primeros efectos de la crisis se hicieron sentir rápidamente, pues los niveles de desempleo empezaron a acentuarse y hacia finales de 2009 alcanzaron una cifra de 9.6%. En materia de finanzas públicas, la administración Bush se involucró en un proceso gradual de endeudamiento como consecuencia del incremento en el gasto gubernamental, principalmente en la política social y las guerras, y la reducción en el pago de impuestos,⁶³ de tal forma que la deuda pública alcanzó la cantidad de 11, 876 billones de dólares (83.4% del PIB estadounidense). También, la presidencia de William J. Clinton había dejado a la nación en una situación favorable en términos fiscales, un superávit de 230 mil millones de dólares en 2001; sin embargo, Bush dejaba un déficit de 450 mil millones de dólares para 2008, cifra que se triplicaría en las estimaciones del siguiente año fiscal, pues se disparó a 1,413 billones de dólares.⁶⁴ Esta cantidad no se había alcanzado en décadas (Anexo III).

Si bien, las intervenciones militares en Iraq y Afganistán no fueron el principal factor para el incremento del déficit hasta ese momento, puesto que la carga principal se relacionó con el gasto social y los rescates financieros, éstas contribuyeron al endeudamiento. En 2013, Linda J. Blimes estimó que ambas guerras serían las más caras en la historia de Estados Unidos, pues el gobierno había gastado cerca de 2

⁶³ Richard N. Haas, "The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance", *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 3, 2008, p. 50.

⁶⁴ U. S. Government Printing Office, "Budget FY2011 Summary Tables", dirección URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2011-BUD/pdf/BUDGET-2011-BUD-28.pdf>, consultado el 1 de septiembre de 2016.

billones de dólares, los cuales representaron 20% de la deuda. No obstante, esa cifra sólo era una fracción del costo total, pues éste se calculó entre 4 y 6 billones de dólares, que habrían de pagarse en las próximas décadas, incluyendo los costos de logística para el retiro de tropas, los compromisos militares con los afganos, la atención médica y las compensaciones al personal en servicio, a los veteranos y sus familias.⁶⁵

Las guerras también contribuyeron a debilitar la posición e imagen de Estados Unidos en el exterior, principalmente en Medio Oriente,⁶⁶ tanto en términos del carácter agresivo de las decisiones unilaterales de Bush, como en el aspecto de la credibilidad respecto a su poder, si se toman en cuenta los problemas para la pacificación en los países intervenidos y la sobre extensión del ejército. En estas circunstancias, la nueva administración planeó terminar con las intervenciones, primero en Iraq y después en Afganistán, aunque este último objetivo no se logró. En consecuencia, se puede observar la reducción gradual del involucramiento estadounidense en esa región y, paralelamente, la disminución progresiva del gasto militar. En efecto, desde finales de la presidencia de Bush se inició el retiro de efectivos en Medio Oriente, proceso que continuó en la era Obama, con una cifra de 321,570 en 2007 a 54,434 en 2015.⁶⁷ Por otra parte, a lo largo del periodo que este trabajo analiza, el gasto militar fue reduciéndose de 738,621, en 2009, a 606,233 dólares millones de dólares, en 2016.⁶⁸

⁶⁵ Linda J. Bilmes, "The Financial Legacy of Iraq and Afghanistan: How Wartime Spending Decisions Will Constraint Future National Security Budgets", *Harvard Kennedy School*, Research Working Paper, dirección URL: <https://research.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=8956&type=WPN>, consultado el 25 de julio de 2017.

⁶⁶ Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal y Michael E. O'Hanlon, "Una evaluación de la política exterior de Obama", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, no. 3, 2012, p. 104.

⁶⁷ Tim Kane, "The Decline of American Engagement: Patterns in U.S. Troop Deployments", *Hoover Institution*, Economics Working Paper, 2016, dirección URL: goo.gl/cyFGjN, consultado el 23 de noviembre de 2016, p. 5.

⁶⁸ Cifras a precios constantes de 2015. Fuente: Stockholm International Peace Research Institute, "SIPRI Military Expenditure Database", dirección URL: <https://www.sipri.org/databases/milex>, consultado el 23 de septiembre de 2016.

En este contexto, otros fenómenos requirieron la atención de la superpotencia. En el plano ambiental, la administración Obama decidió poner en la agenda de política exterior el tema del cambio climático y sus efectos. También, estaba la cuestión de seguir ejerciendo presión sobre el grupo terrorista Al Qaeda en Afganistán y Pakistán, mejorar la imagen de Estados Unidos en Medio Oriente y hacer frente al problema del conflicto árabe-israelí. Otra situación importante fue atender el tema del ascenso de la RPC a la escena como potencia regional en el Este de Asia, debido a las posibles consecuencias geopolíticas que ese proceso podría causar en la zona. Finalmente, el problema de la proliferación nuclear centrado, por un lado, en el intento de mejorar la relación con Rusia y, por otro, en los casos específicos de los programas nucleares de Corea del Norte e Irán, tema de esta tesis, escalaron rápidamente en la agenda.

En suma, la crisis económica y fiscal de Estados Unidos, la compleja posición de este país en Medio Oriente tras las guerras en Iraq y Afganistán, el daño a su imagen y los desafíos a nivel sistémico fungieron como parámetros y condicionantes que ayudan a entender los procesos decisionales de Estados Unidos a partir de 2009. Este telón de fondo coadyuvará al desarrollo de la respuesta a la pregunta de por qué Obama escogió reorientar ligeramente el rumbo de la política exterior hacia Irán y por qué se inclinó por ciertos instrumentos y evitó a toda costa otros que pusieran en riesgo el proceso de renovación de la imagen estadounidense, así como su recuperación económica y financiera. En este sentido, en el siguiente apartado se explorará un poco más el carácter del sistema internacional a la luz del proyecto de política exterior de la nueva administración.

2.3 EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LOS INTERESES NACIONALES DE ESTADOS UNIDOS SEGÚN LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

La frase “renovar o sostener el liderazgo global de Estados Unidos” fue una constante en el discurso de política exterior de la administración Obama. Para entender el sentido de esta expresión, tanto en su dimensión discursiva como en su función de eje de la política exterior, es útil considerar los dos pilares que fundamentan la idea del interés nacional como lo plantea Lerche: el mito de la misión nacional y la interpretación práctica de los decisores sobre los retos, necesidades o aspiraciones de un país en circunstancias concretas.⁶⁹ El primer elemento aplicado al caso estadounidense ha sido tratado de manera extensa y gira en torno a la idea de que la misión nacional⁷⁰ de Estados Unidos es la de “liderar” un proceso civilizatorio con base en los valores del capitalismo, liberalismo y democracia. Como se sabe, la versión internacionalista de este mito se consolidó a partir de la segunda posguerra del siglo XX, cuando Estados Unidos salió victorioso y su élite política acordó abandonar el aislacionismo para liderar el nuevo orden internacional.⁷¹

Ya se verá que la idea de restaurar el liderazgo global guió el pensamiento de Obama en un contexto concreto, lo que nos lleva al segundo elemento: las interpretaciones que hacen los decisores sobre los intereses según las condicionantes internas y externas. En el apartado anterior se revisó que el entorno en 2009 estaba caracterizado por la crisis económica y financiera, tras los desaciertos de la administración Bush. En este sentido, Obama resultó ser un líder con cierta sensibilidad

⁶⁹ Charles O. Lerche, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁰ Es necesario enfatizar la palabra “mito”. En el caso estadounidense es el del *excepcionalismo*, ya sea en su versión internacionalista, ya sea en la aislacionista. Para una elaboración más detallada sobre los fundamentos sociales, políticos y religiosos de este tema véase: Seymour Martin Lipset: *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, trad. de Mónica Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

⁷¹ Jutta Weldes, *op. cit.*, p. 338.

a las circunstancias, a la vez que fue un convencido del excepcionalismo estadounidense⁷² y del rol de este país en el mundo. Por lo tanto, la mezcla de estas convicciones personales y de los factores de crisis permiten elaborar una interpretación que explique el significado de *sostener* el liderazgo internacional de Estados Unidos, idea que necesariamente implica la existencia de fuerzas contrarias a dicha aspiración.

En efecto, desde una perspectiva comparada la tendencia en cuanto a la reducción de la brecha entre Estados Unidos y otras potencias marcó el debate sobre la posibilidad de una disminución relativa de las capacidades estadounidenses, situación que debilitaba su posición de líder global.⁷³ Si consideramos, de manera breve, un par de indicadores en los rubros económico y militar, sin que esto signifique un ejercicio exhaustivo, se notará rápidamente que dicha tendencia era ligeramente marcada en 2009, aunque esto no significa un proceso de declive absoluto como lo señala Joseph N. Nye.⁷⁴ Por ejemplo, en el ámbito económico la participación de Estados Unidos en el PIB mundial representaba en 2001 cerca del 32%, mientras que para 2009 fue de 24%. Paralelamente, la participación del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) era de 8.42% en 2001, pero en 2009 esa cifra se duplicó. Es

⁷² En su segundo discurso inaugural Obama expresó su apego al excepcionalismo mediante las siguientes palabras: “Lo que nos hace excepcionales—lo que nos hace estadounidenses—es nuestra lealtad a una idea articulada en una declaración hace más de dos siglos: ‘sostenemos estas verdades como evidentes, que todos los hombres son iguales; que su Creador les otorgó derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la felicidad’.” Véase: Barack H. Obama, “Inaugural Address by President Barack H. Obama”, *The Whitehouse*, 21 de enero de 2013, dirección URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>, consultado el 10 de enero de 2017, [traducción propia].

⁷³ Quizá uno de los trabajos que más han influido en este debate es el del analista indoestadounidense Fareed Zakaria. La tesis central es que Estados Unidos sigue siendo la potencia dominante a nivel político-militar. Sin embargo, en cada otra dimensión la distribución de poder se aleja gradualmente del dominio estadounidense, pero no porque este país se encuentre en un proceso de decadencia absoluta, sino que otros actores y potencias están en ascenso. Véase: Fareed Zakaria, “The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest”, *Foreign Affairs*, 2008, vol. 87, no. 3, pp. 18-44.

⁷⁴ Joseph S. Nye argumenta que “[...] la palabra [decadencia] es ambigua y envuelve dos conceptos diferentes: una disminución del poder externo y el deterioro doméstico. El primer elemento refiere a la decadencia relativa y el segundo a la decadencia absoluta.” Véase: Joseph S. Nye, Jr., *Is the American Century Over?*, edición Kindle, Cambridge, Polity Press, 2015, posición 424, [traducción propia].

importante hacer notar que la RPC fue la que incidió notablemente en ese resultado, ya que de contribuir con 4.02% en el primer año de ese periodo, hacia el segundo su participación se incrementó al 8.50%. Si se calcula por región, se notará que el Este de Asia, a partir de 2007, redujo significativamente el margen frente a América del Norte y la Unión Europea e incluso después de 2010 las rebasó (véase Anexo V).

Respecto al aspecto militar en el periodo 1992-2009, Estados Unidos se mantuvo, y aún lo hace, como el país que más invirtió a nivel mundial con una contribución en promedio del 42.20% del gasto global, cifra que registra una amplia distancia respecto al más cercano competidor, aunque es necesario indicar que China logró un crecimiento sostenido en el transcurso de dos décadas, marcando una vez más la tendencia en cuanto a la reducción de la brecha (ver Anexo IV). Ya se señaló en el apartado anterior que durante la administración Obama disminuyó la inversión en este rubro y en consecuencia se limitó el uso de la fuerza como instrumento de política exterior para considerar otros, como la diplomacia, y así perseguir los objetivos nacionales. Como se puede observar en las gráficas incluidas en los anexos de este trabajo la tendencia a la baja en algunos indicadores tiene su origen en la administración Bush y es con Obama que se inicia la recuperación. En este sentido, los reajustes en la distribución de capacidades de algunos Estados a nivel sistémico, vinculados con los problemas económicos y financieros de Estados Unidos originados entre 2000 y 2009, pueden interpretarse como un proceso de reconfiguración del poder estadounidense que fue considerado por los decisores para la elaboración del proyecto de política exterior en términos generales. Así pues, en su discurso de toma de posesión el nuevo presidente reconoció que la crisis y la percepción de declive eran retos a superar:

Estos son indicadores de crisis [la guerra y los otros problemas], sujetos a datos y estadísticas. Menos medibles, pero no menos profundos, es la reducción de confianza a lo largo del territorio; un miedo persistente de que la decadencia de Estados Unidos es inevitable, de que la próxima generación debe reducir sus expectativas.

Hoy les digo que los retos que enfrentamos son reales, son serios y son muchos. No se enfrentarán de manera fácil ni en el corto plazo. Pero sepan esto: los enfrentaremos.⁷⁵

Otro ejemplo lo otorga Hillary R. Clinton, secretaria de Estado en el primer periodo presidencial de Obama. En sus memorias, Clinton menciona que en el contexto de la victoria electoral a finales de 2008, la percepción sobre el declive de Estados Unidos y la emergencia de un sistema multipolar era fuerte en las conclusiones de diversos analistas y expertos. La ex secretaria de Estado aludió particularmente a dos: el Consejo Nacional de Inteligencia estadounidense y Paul Kennedy.⁷⁶

El primero presentó un reporte titulado *Global Trends 2025*, de tipo prospectivo, en el que se elaboraron diversos escenarios con un denominador común: la reestructuración del sistema internacional a partir de la disminución de las capacidades estadounidenses y el incremento de las mismas de otros actores. En el plano económico, según el informe, el Este y Sur de Asia serían los principales polos de poder en 2025, puesto que China y la India producirían cerca del 30 y 15 por ciento de la

⁷⁵ Barack H. Obama, "President Barack Obama's Inaugural Address", *The Whitehouse*, 21 de enero de 2009, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>, consultado el 3 de enero de 2017, [traducción propia].

⁷⁶ Hillary R. Clinton, *Hard Choices*, Simon & Schuster, Nueva York, 2014, p. 25.

riqueza mundial, respectivamente.⁷⁷ Estados Unidos seguiría estando en la cúspide de la jerarquía internacional, aunque el sistema internacional construido después de la Segunda Guerra Mundial sería irreconocible para 2025 debido a la reducción de la brecha. Según el reporte, el proceso de transición sistémica era estimulado por la “[...] globalización económica, [está] marcado por un cambio histórico de la riqueza relativa y poder económico de Occidente a Oriente y por el peso cada vez mayor de nuevos actores.”⁷⁸ El estudio advirtió que, a pesar de este fenómeno, la superpotencia tendría que seguir ejerciendo su liderazgo, aunque las propuestas de este país necesitarían ser apoyadas mediante una asociación con otros. El informe también señaló que los procesos en Estados clave, como Rusia y China, así como la participación de éstos en problemas internacionales, serían cruciales para la política estadounidense. Estos dos puntos serían considerados seriamente por Obama y sus asesores en la planeación de alternativas respecto a Irán.

En enero de 2009, por otra parte, Paul Kennedy publicó en *The Wall Street Journal* un artículo titulado “*American Power is on the Wane*”, en el cual describió los factores que influían en el declive relativo de Estados Unidos y en el ascenso de otras potencias. Kennedy puso énfasis en el hecho de que Estados Unidos experimentaba una situación fiscal y comercial alarmante, a la vez que presentaba un débil crecimiento económico y esta posición contrastaba con la de otras potencias. El último factor, relacionado con los dos anteriores, tenía que ver con que ninguna de los países emergentes tenía los compromisos de sostener el despliegue militar a nivel global como

⁷⁷ El Consejo Nacional de Inteligencia es un centro de pensamiento que desde 1979 se encarga de vincular a las comunidades académicas, empresariales y de política pública con el objetivo de desarrollar análisis estratégico. Los documentos titulados *Global Trends* son de tipo prospectivo. National Intelligence Council, “Global Trends 2025. A Transformed World”, *Office of the Director of National Intelligence*, noviembre de 2008, dirección URL: http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf, consultado el 3 de noviembre de 2016, p. 7.

⁷⁸ *Ibid*, p. 1.

los tenía Estados Unidos. El autor basó sus razonamientos en su tesis de la “*sobre extensión imperial*” y afirmó que el polo de poder se movía de Oeste a Este; proceso que era difícil de revertir.⁷⁹

Así pues, frente al pronóstico de un posible declive relativo estadounidense y la transición hacia un mundo multipolar caracterizado por la retracción de Occidente frente a Oriente la noción sobre “*el sostenimiento o la renovación del liderazgo global de Estados Unidos*” como eje de la política exterior en lo general durante la administración Obama adquiere sentido. De esta manera, para los decisores fue necesario llevar a cabo el proceso de identificación de los intereses nacionales que estuvieran en armonía con este proyecto. Ya se mencionaron algunas de estas prioridades en el apartado anterior: el cambio climático; integrar a China al orden liberal; superar la crisis económica; mejorar la posición e imagen de Estados Unidos en Medio Oriente, mediante el retiro de tropas y la moderación en el uso del instrumento militar, que coadyuvaría a la solución de la crisis fiscal y se aliviaría el problema de la sobre extensión aludida por Kennedy; y enfrentar el tema de la proliferación nuclear, entre los más destacados. En este sentido, la situación de Estados Unidos frente a los distintos retos influyó en los razonamientos de la nueva administración e hizo que se replantearán los medios a su disposición. En palabras de Clinton:

⁷⁹ La tesis de Kennedy plantea que en el proceso de ascenso de una potencia, ésta internacionaliza sus intereses a tal grado que éstos requieren ser defendidos con base en el despliegue de una estructura político-militar robusta. Cuando el Estado en cuestión enfrenta una disminución de sus capacidades económicas y financieras, aunado al ascenso de otros competidores, entonces se encuentra en una situación de desequilibrio entre el gasto para mantener su estructura global y sus compromisos en el exterior. Así pues, si un país se encuentra en esta situación se dice que está sobre extendido. Paul Kennedy, “*American Power Is on the Wane*”, *The Wall Street Journal*, 14 de enero de 2009, dirección URL: <http://online.wsj.com/articles/SB123189377673479433>, consultado el 25 de octubre de 2016, [traducción propia]. Véase también: Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1994.

Creí que lo que le pasaba a los estadounidenses estaba en manos de los estadounidenses, como siempre ha sido el caso. Sólo necesitábamos refinar nuestros instrumentos y sacar el máximo provecho de ellos. Pero, toda esta discusión sobre decadencia sí subrayó la envergadura de los desafíos que enfrentábamos.⁸⁰

De esta manera, según la ex secretaria de Estado, uno de los principios que orientaron la elección de medios para la renovación del liderazgo giró en torno al concepto de poder inteligente,⁸¹ que para ella significaba “[...] escoger la correcta combinación de instrumentos—diplomáticos, económicos, militares, políticos, legales y culturales—para cada situación.”⁸² Respecto a Irán, este tema es importante, pues en el primer periodo presidencial se intentó implementar este esquema, aunque en la práctica pronto se manifestaron los obstáculos. En una entrevista, llevada a cabo en vísperas de la firma del acuerdo de 2015, el presidente estadounidense simplificó esta cuestión en respuesta a cómo la “doctrina Obama” se aplicaba a Cuba e Irán:

En el caso de Cuba. No hay muchos riesgos para nosotros en cuanto a probar la posibilidad de la interacción directa si eso lleva a un mejor resultado para el pueblo cubano. Es un pequeño país y no amenaza nuestros intereses de seguridad

⁸⁰ Hillary R. Clinton, *op. cit.*, p. 25, [traducción propia].

⁸¹ El *poder duro* tiene que ver con la acepción tradicional de este término y consiste en la habilidad que tiene un actor político para hacer que otros actúen de manera contraria a sus preferencias originales. Este poder se caracteriza por la coacción y sus instrumentos en política exterior son: el uso o amenaza de la fuerza militar, la coerción económica y diplomática. El *poder suave* se define a partir de la habilidad que tiene un actor político para influir en las predilecciones de otros con el objetivo de que éstos deseen lo que el primero quiere. Esta categoría enfatiza la persuasión y la orientación de preferencias. Los instrumentos relacionados con este tipo de poder en política exterior son: la cultura, las ideas, la diplomacia (no coercitiva), la atracción social y económica, entre otros. El *poder inteligente* consiste en la articulación estratégica de los instrumentos inherentes a las dos primeras categorías con base en el contexto. Según Nye, en la época actual este tipo de poder resulta el más adecuado para la consecución de objetivos de una potencia, ya que ni el poder duro ni el poder suave por sí mismos son capaces de permitirle a los gobiernos emprender proyectos de política exterior eficaces y eficientes en un contexto internacional caracterizado por la globalización y la interdependencia. Véase: Joseph S. Nye Jr., *The Future of American Power*, Nueva York, Public Affairs, 2011, pp. 10-23.

⁸² Hillary R. Clinton, *Hard Choices*, *op. cit.*, p. 31, [traducción propia].

*fundamentales, por lo que no hay razón para no acercarnos. Si se concluye que eso no lleva a mejores resultados entonces podemos ajustar la política. Esto también aplica al caso de Irán, un país más grande, más peligroso, que se ha involucrado en actividades que provocaron la muerte de ciudadanos estadounidenses. Pero la verdad es que el presupuesto militar de Irán es de 30 mil millones de dólares. El nuestro es aproximadamente de 600 mil. Irán entiende que no puede enfrentarse a nosotros militarmente. Preguntaste por la doctrina Obama. La doctrina es: Nos acercaremos, pero resguardaremos todas nuestras capacidades.*⁸³

Antes de analizar con más detalle el programa de política hacia Irán será necesario analizar el estilo de liderazgo del principal agente de cambio con base en la idea de la sensibilidad política, lo cual permitirá comprender el desarrollo tanto del proceso en el cual se elaboraron las alternativas, como de la etapa en la que se ejecutaron las acciones a la luz de los obstáculos a los que se enfrentó la administración.

2.4 EL LÍDER COMO IMPULSOR DEL CAMBIO. EL ESTILO DE LIDERAZGO DE OBAMA

Cómo se señaló en la introducción, el propósito general de esta tesis es explicar el cambio estratégico y táctico de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán. En este apartado se analiza ese primer factor que fungió como impulso para el cambio: el líder. Dilucidar el tipo de liderazgo hará más clara la presentación de resultados, pues se podrá entender por qué los cambios y ajustes se dieron en ciertos momentos durante los dos periodos administrativos que se revisan.

⁸³ Thomas L. Friedman, "Iran and the Obama Doctrine", *The New York Times*, 5 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html>, consultado el 20 de octubre de 2016, [traducción propia].

La tipología sobre estilos de liderazgo desarrollada por Margaret G. Hermann, Thomas Preston, Baghat Korany y Timothy M. Shaw⁸⁴ sirvió como base (Anexo VI), ya que permite identificar qué grado de sensibilidad política tienen los decisores y, por extensión, ayuda a conocer qué factores fueron considerados por el líder al momento de enfrentar distintos retos que hacían necesaria una respuesta. Según Hermann *et al.*, este tipo de análisis cobra fuerza cuando el líder se convierte en el decisor predominante respecto a un asunto y sus condiciones son las siguientes: tiene un interés general en temas de política exterior; el problema al que se enfrenta es percibido como crítico para el bienestar del régimen; la situación involucra a la alta diplomacia o el problema es de especial interés para el decisor.⁸⁵

Respecto al primer condicionante, desde el momento en que Obama se convirtió en senador en 2004 se interesó en temas internacionales. Según Ryan Lizza, el entonces senador de Illinois empezó a leer a autores como Fareed Zakaria e inició el contacto con Anthony Lake, Susan Rice y Samantha Power.⁸⁶ Durante un discurso antes de iniciar su campaña en 2006, Obama hizo alusión al problema de Estados Unidos en Medio Oriente y señaló que los estadounidenses, en términos de política exterior, demandaban una “[...] estrategia que no estuviera basada en ideología y política, sino en una evaluación realista sobre los hechos y nuestros intereses en la región.”⁸⁷

⁸⁴ Margaret G. Hermann *et al.*, “Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals”, *op. cit.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 85.

⁸⁶ Ryan Lizza, “The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama’s foreign policy”, *The New Yorker*, 2 de mayo de 2011, dirección URL: <http://www.newyorker.com/magazine/2011/05/02/the-consequentialist>, consultado el 24 de octubre de 2016.

⁸⁷ Barack H. Obama, “A Way Forward in Iraq”, Remarks-Chicago Council on Global Affairs, 20 de noviembre de 2006, dirección URL: <http://obamaspeeches.com/094-A-Way-Forward-in-Iraq-Obama-Speech.htm>, consultado el 24 de octubre de 2016, [traducción propia].

Posteriormente, ya en 2007, Obama contactó a Zbignew Brzezinski,⁸⁸ quien lo asesoró y acompañó durante el primer periodo de su campaña hacia la presidencia.⁸⁹

Así pues, el interés de Obama en temas de política exterior fue manifiesto desde que se inició como senador en 2004, a pesar de contar con poca experiencia práctica en tópicos internacionales. Como candidato en las elecciones primarias del Partido Demócrata, Obama desarrolló su visión sobre cómo tendría que ser la política exterior de Estados Unidos para renovar el liderazgo global de ese país tras los desaciertos cometidos durante la administración Bush. Con base en una crítica sobre la situación de Estados Unidos en el plano internacional, Obama expresó que el siglo XXI presentaba distintos retos, pero Estados Unidos, continuaba el entonces candidato, “[...] no podía enfrentar[los] solo, y el mundo no puede enfrentarlos sin Estados Unidos. No podemos ni retraernos del mundo ni someterlo a través de una actitud agresiva. Tenemos que liderar al mundo a través del ejemplo.”⁹⁰ Es decir, Obama trataba desde entonces de expresar un cambio en los principios que habrían de dirigir la conducta estadounidense en el medio internacional, en el caso de convertirse en presidente, y enfatizaba la necesidad de que otros países participaran en la solución de problemas comunes.

Respecto al segundo condicionante, desde el inicio de su presidencia Obama consideró al problema del programa nuclear iraní como prioritario y su participación en los distintos procesos decisionales durante los dos periodos administrativos fue protagónica. Según David E. Sanger, “[...] las sesiones de estrategia respecto a Irán

⁸⁸ Zbignew Brzezinski fue asesor de Seguridad Nacional del presidente demócrata Jimmy Carter de 1977 a 1981 y un personaje reconocido en la academia relacionada con la Ciencia Política estadounidense. También fue un crítico de la política exterior estadounidense durante Bush hijo y de la influencia israelí sobre los procesos decisionales en Washington.

⁸⁹ Ryan Lizza, *op. cit.*

⁹⁰ Barack H. Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 4, 2007, p. 4, [traducción propia].

fueron constantes, aunque nunca se anunciaban públicamente.”⁹¹ También, esta situación involucró asiduamente a la alta diplomacia, como consecuencia de la importancia del tema para la administración, principalmente a partir del segundo periodo presidencial y durante las negociaciones finales que llevaron al acuerdo de julio de 2015 entre Irán, Estados Unidos y las demás potencias.

Ahora bien, una vez que se confirma que el líder es un decisor predominante respecto a una situación o tema determinado es necesario dilucidar qué tipo de liderazgo ejerció con base en tres factores que miden su sensibilidad al contexto: (1) reacción a los constreñimientos de una situación; (2) nivel de apertura y manejo de la información en el proceso de toma de decisiones; y, por último, (3) el tipo de motivaciones que guían su actuar, ya sea que giren en torno a sus convicciones, ideas e intereses personales (fuente interna) o si la motivación proviene de la necesidad del líder de desarrollar sus relaciones y crear consensos (fuente externa).⁹²

En primera instancia, Obama pareció desafiar algunos constreñimientos teniendo en claro sus propósitos y su visión del liderazgo de Estados Unidos en el mundo. Esto no significó que Obama se convirtió en un “cruzado” (ver Anexo VI), dado que sí mostró sensibilidad al contexto, pero como se ha visto, desde la candidatura tenía claros los objetivos que perseguiría si se convertía en presidente. Además, según Derek Chollet, Obama desafió la idea establecida de la élite en Washington sobre la necesidad de mostrar el ejercicio del poder estadounidense de manera firme.⁹³

⁹¹ David E. Sanger es un periodista que ha tenido acceso constante a funcionarios de la Casa Blanca en diversas administraciones. David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, edición Kindle, New York, Random House, 2012, posición 2374, [traducción propia].

⁹² Margaret G. Hermann *et al.*, “Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals”, *op. cit.*, p. 90.

⁹³ Asesor de alto nivel durante la administración Obama en la Casa Blanca, el Departamento de Estado y el Pentágono. Véase: Derek Chollet, *The Long Game. How Obama Defied Washington and Redefine America's Role in the World*, edición Kindle, Nueva York, Public Affairs, 2016, posición 250.

¿Cómo manejó la información el líder? Obama estuvo abierto a la información para enfrentar un problema, pues una de sus características fue la necesidad de ser preciso, principalmente en aquellos casos en donde se planteaba la opción militar.⁹⁴ Es decir, el presidente trató de estar seguro acerca del uso de instrumentos particulares en casos concretos. Otro elemento que destaca es el hecho de la paciencia mostrada por el presidente en el desarrollo y conducción de la política exterior, así como su actitud frente al análisis de un tema en procesos deliberativos. En palabras de Chollet: “[...] famoso por deliberar, [Obama] tiene la voluntad de tomarse el tiempo necesario para tomar la decisión correcta. Pero más que eso, él cree en la paciencia estratégica dando a sus políticas el tiempo necesario para que se desarrollen, bloqueando reacciones impulsivas y desesperando al adversario [...]”⁹⁵

En cuanto a si su motivación es externa o interna, es decir, si sus decisiones fueron guiadas por un conjunto de ideas e intereses personales o por la necesidad de tener apoyos y consenso, Obama mostró el interés de obtener el respaldo político de la opinión pública y persuadir a otros actores internacionales para que, junto con Estados Unidos, logran objetivos en conjunto. En relación al uso de la opción militar, el propio Obama señalaba que “[...] cuando usemos la fuerza [...], debemos hacer cada esfuerzo para obtener el apoyo y la participación de otros.”⁹⁶ Sin embargo, ya se verá, en el caso de la política hacia Irán durante el segundo periodo presidencial Obama dejó de lado la aspiración de que su estrategia estuviera respaldada por la opinión pública y otros

⁹⁴ Por ejemplo, en las reuniones en las que se discutía la posibilidad de incrementar tropas estadounidenses en Afganistán a finales de 2009, Obama cuestionó a aquellos promotores del Plan McChrystal, el cual consistía en un aumento de 40,000 tropas. En algún punto de este proceso Obama presiona para que le presenten más alternativas: “[...] Ustedes sólo me presentaron cuatro opciones, dos de ellas no son realistas. Eso no es suficiente”. Citado en: Kevin Marsh, “Obama’s Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War”, *Foreign Policy Analysis*, vol. 10, no. 3, 2014, p. 278, [traducción propia].

⁹⁵ Derek Chollet, *op. cit.*, p. 4952, [traducción propia].

⁹⁶ Barack Obama, “Renewing America’s Leadership”, *op. cit.*, p. 7, [traducción propia].

grupos políticos. Además, el presidente contrarrestó la influencia de los opositores con base a sus facultades ejecutivas sin que se pueda hablar de que haya logrado el consenso interno respecto a las negociaciones nucleares.

En términos generales, Obama mostro cierto grado de sensibilidad frente a los factores situacionales, pero sus ideas y convicciones sobre cuáles son los intereses nacionales y cómo debe ser el liderazgo global de Estados Unidos lo convirtieron en alguien que interpretó al contexto como una serie de obstáculos a superar. Por otra parte, su interés por los procesos deliberativos en el proceso de toma de decisiones y su apertura a la información, en términos de seleccionar el medio preciso para alcanzar sus fines, lo convierten en un “estratega”, según la tipología de Hermann *et al.* Así pues, su estilo de liderazgo oscila entre ser un estratega incremental y uno carismático, pues fue paciente, cuidadoso de los tiempos y no dudó en perseguir sus objetivos de manera gradual.

Como se verá en los capítulos siguientes, en el tema de la implementación de la estrategia para lograr un acuerdo con Irán, Obama dejó de lado la posición tradicional de las administraciones pasadas al establecer la idea de que se tenía que abordar este problema por otros medios, principalmente la diplomacia. Sin embargo, este primer cambio impulsado por el líder estuvo constreñido por las respuestas de Irán, las presiones internas por parte de los congresistas de línea dura y grupos pro Israel, quienes estaban en contra de ese planteamiento. La sensibilidad política inherente al estilo de liderazgo de Obama influyó en que la ejecución de la estrategia tal como se formuló empezará a materializarse hasta el segundo periodo presidencial. A esto se refiere el hecho de que Obama mostró un incrementalismo estratégico/carismático, pues condujo las acciones de su administración de acuerdo al momento político y adaptándose a los obstáculos.

2.5 LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA ANTERIOR Y LA FORMULACIÓN DE LA “NUEVA” ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR

Durante la campaña electoral de 2008, Obama prometió que, de ser presidente, se aproximaría al problema de Irán de una manera diferente. El cambio se centraría en la idea de no condicionar el acercamiento hacia Teherán, pues, según el entonces candidato, “[...] la política de amenazas y de depender en intermediarios diplomáticos [los europeos] para frenar el programa nuclear iraní está fallando. Aunque no hay que descartar el uso de la fuerza militar, no debemos titubear en hablar directamente con Irán.”⁹⁷ Las percepciones iraníes sobre la posible victoria de Obama pueden ser ilustradas por el comentario de Ali Larijani, vocero de la Asamblea Consultiva Islámica de Irán, justo antes de las elecciones en Estados Unidos, quien expresó que favorecía una presidencia demócrata, aunque sabía que la política exterior de Estados Unidos no cambiaría mucho.⁹⁸

Después de la victoria de Obama, Mahmoud Ahmadinejad, el entonces presidente iraní, mandó un mensaje de felicitación al nuevo presidente electo, gesto que no había ocurrido desde el rompimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países.⁹⁹ No obstante, dentro del círculo decisonal iraní había al menos dos posiciones. Por un lado, un grupo aceptaba la idea de que Obama representaba un cambio dadas las demandas puestas ante él por el público estadounidense; por otro, los escépticos apuntaban a que los poderes que en realidad elijen a los presidentes en Estados Unidos

⁹⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁸ “Persian Tv Weekly Highlights 9/27”, 23 octubre de 2008, dirección URL: <http://ir.voanews.com/a/a-31-2008-10-31-voa12-62452082/597644.html>, consultado el 20 de marzo de 2017.

⁹⁹ Ángeles Espinosa, “Mahmud Ahmadineyad felicita a Barack Obama por su victoria electoral”, *El País*, 6 de noviembre de 2008, dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/11/06/actualidad/1225926007_850215.html, consultado el 20 de marzo de 2017.

sólo habían cambiado de “marioneta”.¹⁰⁰ La selección de algunos miembros del gabinete de Obama alimentaron estas dudas. En primera instancia, Obama eligió a Hillary R. Clinton como secretaria de Estado, personaje que durante las elecciones primarias adoptó un discurso agresivo hacia Irán; en segunda, Dennis B. Ross, quien ha favorecido las políticas pro Israel y antiguo director de WINEP, se colocó como el principal asesor del presidente para la formulación de la política hacia Medio Oriente.¹⁰¹

Con todo, en enero de 2009, durante el discurso de toma de posesión, Obama reiteró su intención de diálogo:

[Que sepa el mundo musulmán], buscamos un camino hacia adelante, basado en intereses y respeto mutuo. Para aquellos líderes que buscan sembrar el conflicto, o culpar a Occidente por los problemas de su sociedad, sepan que serán juzgados por su pueblo con base en lo que pueden construir y no en lo que pueden destruir.

*A aquellos que se aferran al poder mediante el engaño, la corrupción y la represión del disidente, sepan que ustedes están en el lado incorrecto de la historia, pero extenderemos nuestra mano si ustedes están dispuestos a abrir su puño.*¹⁰²

Este fue uno de los primeros mensajes del nuevo presidente a los adversarios de Estados Unidos, especialmente a Irán y Corea del Norte, para que consideraran arreglar los desacuerdos por la vía del diálogo. En este punto es importante señalar las razones por las cuales Obama decidió un “cambio”, respecto a la administración pasada, en la manera de confrontar a los iraníes.

¹⁰⁰ Gareth Porter, “Iranian Leaders Split Over Obama’s Policy Freedom”, *Huffington Post*, 10 de enero de 2009, dirección URL http://www.huffingtonpost.com/2008/12/10/iranian-leaders-split-ove_n_149965.html, consultado el 15 de marzo de 2017.

¹⁰¹ Trita Parsi, *A Single Roll of the Dice: Obama’s Diplomacy with Iran*, New Haven y Londres, Yale University Press, 2012, p. 36.

¹⁰² Obama, “President Barack Obama’s Inaugural Address”, (2009), *op. cit.*, [traducción propia].

La evaluación que realizó el equipo del nuevo presidente sobre esta situación puso de manifiesto la necesidad de priorizar este problema en la agenda de política exterior, pues se consideró que la política de George W. Bush y el desarrollo de los acontecimientos en Medio Oriente reforzaron la posición geopolítica de Irán. Según Derek Chollet, asesor en diferentes puestos dentro de los departamentos de Estado y Defensa de Estados Unidos, los acontecimientos principales para priorizar este tema en la agenda fueron los siguientes: el hecho de que las guerras en Iraq y Afganistán habían, en primera instancia, borrado del mapa al régimen de Saddam Hussein y, en segunda, debilitado al Talibán, ambos rivales de Teherán; los recursos de este último país, producto del petróleo, reforzaron sus capacidades militares y su programa nuclear se desarrolló considerablemente desde 2003 (con base en las estimaciones que presenta Chollet, Irán contaba con 100 centrifugadoras en ese año y en 2009 tenía alrededor de 5,000); además, todo esto le permitía brindar apoyo a los grupos Hezbolá y Hamas, y otras milicias para expandir su influencia en la región.¹⁰³ Respecto a considerar al problema del programa nuclear iraní como una amenaza al interés nacional, la administración Obama interpretó que si Irán lograba tener las capacidades de construir una bomba nuclear, entonces la inestabilidad de la región de Medio Oriente se agudizaría aún más, pues los otros países entrarían en una carrera armamentista, sin dejar de lado el incremento de la vulnerabilidad de los principales aliados de Estados Unidos en esta zona, principalmente Israel y algunos gobiernos árabes alineados a Washington, fenómenos que disminuirían la credibilidad de la superpotencia. En suma, la posición geopolítica de Irán y la evolución de sus actividades en el ámbito nuclear reforzaron el sentido de urgencia en la nueva administración en un contexto caracterizado por el tema del posible declive estadounidense.

¹⁰³ Derek Chollet, *op. cit.*, posición 3045.

Durante las primeras fases de la formulación de la estrategia, y ante tal definición del problema, se consideraron cuatro alternativas generales: apostar al *statu quo* y esperar que Irán recapacitara (poco probable); aceptar a Irán como potencia nuclear y prepararse para una política de contención y disuasión (lo cual tendría los efectos mencionados respecto a la proliferación nuclear y al daño en la imagen de Estados Unidos); usar la fuerza militar para atrasar el avance del programa iraní mediante ataques a las instalaciones nucleares haciendo uso de bombas diseñadas para destruir *bunkers* e instalaciones bajo tierra (solución temporal y poco viable en el contexto de crisis en 2009 por las posibles respuestas de Irán y la agudización de la inestabilidad en la región que esto provocaría); y, por último, cambiar la estrategia de la administración Bush e intentar una nueva manera de aproximarse a este reto.¹⁰⁴ Se pensó que la actitud inflexible de la administración pasada frente a Teherán era, en cierta medida, la razón por la que ese gobierno tenía ventaja moral en la opinión pública internacional, puesto que se presentaba a Estados Unidos como el problema y esto contribuía a hacer más difícil la formación de una coalición para presionar política y económicamente a la República Islámica.

Algunos razonamientos respecto a la alternativa que se escogió pueden vislumbrarse en un documento elaborado por Dennis Ross en 2008. En éste, el autor desarrolló tres opciones más concretas que incluían el uso de la diplomacia, aunque en distintos sentidos. La primera de ellas, titulada (1) “apretar la soga”, consistía en maniobrar diplomáticamente para incrementar las sanciones económicas multilaterales y así presionar aún más a Teherán, lo que representaba continuidad con la estrategia de la administración pasada. Sin embargo, en esta ocasión las restricciones tendrían que atacar los pilares de la economía iraní, principalmente el sector energético. Esta ruta

¹⁰⁴ *Ibid.*, posición 3054.

plantearía una serie de obstáculos, principalmente con China, debido a los lazos entre los dos países. No obstante, según Ross, esta vía por sí misma no daría resultado, pues solamente incrementar la presión tendría como consecuencia reforzar la posición de los grupos de línea dura en Irán. En estas circunstancias, los líderes iraníes podrían escoger la confrontación y acelerar el desarrollo de sus capacidades nucleares, escenario adverso para Estados Unidos en 2009. Finalmente, las sanciones no habían dado resultado durante la presidencia de Bush, por lo que habría que intentar algo más.

La segunda opción era probar (2) “el acercamiento incondicional” desde una perspectiva constructiva para lograr una negociación comprehensiva no sólo en el tema nuclear, sino respecto a otros asuntos de interés para los dos países. La agenda podría incluir el reconocimiento de Estados Unidos de las necesidades legítimas de seguridad de Teherán en Medio Oriente y un compromiso de Washington en cuanto a abandonar el objetivo del cambio de régimen; el fin de los embargos; el descongelamiento de los activos iraníes y el respeto al derecho de Irán a la energía nuclear civil; mientras que Estados Unidos requeriría que Irán desistiera de perseguir la meta de tener armas nucleares, de seguir apoyando al terrorismo, y otras milicias en la región, y que se comprometiera públicamente a la solución de dos Estados en el caso del conflicto árabe israelí. Los obstáculos que veía Ross a esta alternativa giraban en torno a que el plan suponía que el comportamiento de Teherán podría ser moldeado fácilmente. Además, acercarse a los iraníes sin condiciones podría mandar un mensaje de debilidad o que Estados Unidos estaría dispuesto a dar muchas concesiones.

La tercera alternativa sería la combinación de las dos anteriores. El (3) “enfoque híbrido” de Ross consistiría en la interacción directa sin condiciones, no se le pediría a Irán que dejara sus actividades de enriquecimiento primero, pero preservando los mecanismos de presión para evitar mandar señales equivocadas. En palabras del autor:

La lógica de esta opción consiste en que Irán tiene que estar consciente de que los costos de seguir su objetivo respecto al tema nuclear son reales y no desaparecerán, pero tendrá la puerta abierta para considerar qué puede ganar si desiste de seguir persiguiendo dichos fines [...]. La alternativa híbrida está diseñada para que los líderes iraníes se concentren en lo que pueden perder sin humillarlos.

Termina con la idea de que hay un precio para dialogar con Estados Unidos, pero no deja la impresión de que Washington ha capitulado [...].¹⁰⁵

Según Trita Parsi, este plan más concreto se materializó en un documento, con autoría de Ross y Puneet Talwar, el experto en Irán de la Casa Blanca, que recorrió los departamentos gubernamentales.¹⁰⁶ Así pues, el acercamiento diplomático pondría a prueba la voluntad de Irán para demostrarle al mundo que su programa nuclear estaba destinado hacia fines pacíficos. Las expectativas de la administración eran que Teherán seguiría mostrando una actitud intransigente a pesar de los mensajes de Estados Unidos para abrir el diálogo. Así, la otra parte de la estrategia consistía en, de no lograr un acuerdo rápidamente, usar la diplomacia no con Irán, sino con las otras potencias para incrementar la presión económica mediante un nuevo paquete de sanciones en el nivel multilateral. Es necesario señalar que en la argumentación de Ross se distingue una inclinación hacia la elección de medidas punitivas con fundamento en la idea de que la conducta de Teherán no cambiaría. Este último planteamiento entraría en conflicto con la convicción de Obama respecto a que ese obstáculo era un reto a superar como se

¹⁰⁵ Dennis Ross, "Diplomatic Strategies for Dealing with Iran", *op. cit.*, pp. 44-48, [traducción propia].

¹⁰⁶ Trita Parsi, *A Single Roll of Dice. Obama's Diplomacy with Iran*, *op. cit.*, p. 54.

señalará más adelante cuando se revise el apartado sobre la inauguración de la diplomacia secreta.

Así pues, se puede observar que la evaluación y diagnóstico que hicieron los decisores sobre este problema destacan el hecho de que, en cierto sentido, la política de la administración pasada no había hecho otra cosa más que solidificar la posición de Irán, tanto en términos regionales como morales. Ahora bien, es necesario analizar un poco más qué otros factores pudieron haber influido en la elección de negociar directamente con Irán manteniendo la presión. Primero, dada la concepción del líder sobre el papel internacional de Estados Unidos, basada en una idea excepcional de este país en el mundo y que enfatizaba la necesidad de renovar el liderazgo tras años de decisiones erróneas, era poco probable que se aceptara la posibilidad de permitir que Irán pudiera convertirse en una potencia nuclear, porque eso habría mandado señales de debilidad tanto a los aliados de Estados Unidos como a sus probables adversarios en un contexto de transición sistémica. En segundo lugar, la opción militar también era poco viable, pues no es difícil sostener que en 2009 esta vía no tendría el apoyo suficiente del pueblo estadounidense tras el desgaste, tanto político como económico, que suscitaron las intervenciones de Bush en Medio Oriente. Así pues, el contexto acotó las opciones para abordar este problema con base en el planteamiento de un uso inteligente de los instrumentos de poder de Estados Unidos.

Ahora bien, este cambio estratégico basado en incorporar el elemento diplomático (*dual track policy*) requería un delicado y difícil equilibrio entre prometer un acercamiento a Irán y hacer valer las amenazas de incrementar las sanciones económicas (el viejo enfoque de garrotes y zanahorias). El primer elemento era fundamental para lograr un acuerdo con Teherán durante los primeros años, pero también era el más difícil dada la desconfianza mutua entre ambos países engendrada

durante décadas de hostilidad. El segundo requería la participación de las demás potencias, en especial de China y Rusia, gobiernos que en un principio se mostraron renuentes a colaborar a causa de sus relaciones y asociaciones con el gobierno iraní. Además, tanto los gobiernos de Israel y Arabia Saudita, como algunos políticos de línea dura y el *lobby* israelí en Estados Unidos, se opusieron firmemente a que Washington llevara cualquier tipo de acercamiento. Esta situación se convertiría en un grupo de constreñimientos que los decisores tuvieron que enfrentar en el primer periodo presidencial.

En el papel, la estrategia dual tenía la intención de generar presión, mediante la amenaza y el establecimiento de nuevas sanciones, para llevar Teherán a la mesa de negociaciones e, incluso, mejorar la posición de Estados Unidos en las posibles reuniones para tratar el tema. En la práctica, dicha estrategia resultó muy difícil de implementar, porque los mensajes, y las condiciones políticas que se verán en el siguiente capítulo, produjeron un juego de percepciones entre ambos países que contribuyó a que Teherán adoptara una actitud de resistencia, lo que a su vez generó más incertidumbre en Washington. Además, la incorporación de aquellos grupos a favor de la línea dura al juego político influyó en que la administración Obama adoptara una actitud ambivalente entre su compromiso con la diplomacia o con la coerción durante el primer periodo.

CAPÍTULO 3. EL FRACASO EN EL ACERCAMIENTO A IRÁN EN 2009 Y EL REGRESO AL USO DE LOS INSTRUMENTOS COERCITIVOS DURANTE EL PRIMER PERIODO PRESIDENCIAL DE OBAMA

En los siguientes apartados se presentan los resultados del análisis en lo que concierne a la etapa de ejecución. Así, el capítulo se divide en cuatro temas: los esfuerzos de la administración Obama a inicios de 2009 para hacer posible un acercamiento diplomático con Irán que devinieron en las negociaciones de Ginebra en el tercer cuarto de ese año; las acciones de los gobiernos y grupos opositores al instrumento diplomático; el regreso a las acciones coercitivas a partir de 2010, tras el fracaso en las negociaciones, y la puesta en marcha de la cuarta ronda de sanciones multilaterales en el CS de la ONU en contra de Irán; el inicio de un proceso en el que altos representantes estadounidenses e iraníes establecieron vínculos secretos para aislar el contacto del escrutinio público; y, finalmente, el aumento de la presión de la coalición pro Israel sobre la administración Obama hacia el final de su primer periodo presidencial, marcado por la tensión, los llamados a la guerra y las elecciones en Estados Unidos.

En términos generales este capítulo intenta explicar las razones por las que los impulsos de cambio formulados por la administración Obama y orientados a utilizar más la diplomacia directa con Irán no tuvieron éxito en el primer periodo. Dichas razones giran en torno a tres elementos: la desconfianza entre ambos países que contribuyó al fracaso de las primeras negociaciones en Ginebra durante de 2009; las respuestas firmes de Irán ante el viraje de la actitud estadounidense a partir de 2010, caracterizadas por no abandonar su derecho a la energía nuclear civil; y la presión de los grupos opositores a la estrategia planteada por Obama, principalmente durante 2009, cuando la posibilidad de interacción diplomática fue tangible, y en el contexto electoral de 2012, cuando republicanos, grupos pro-israelíes y el gobierno de Israel cuestionaron

la ruta del presidente e hicieron un llamado para acciones más firmes en contra de la República Islámica.

3.1 LA DIPLOMACIA SE ACTIVA, PERO FRACASA EN LAS REUNIONES DE GINEBRA Y VIENA

La ejecución de la estrategia fue visible durante los primeros meses de 2009 cuando, en marzo, Obama mandó un mensaje de felicitación al pueblo iraní con motivo de la conmemoración del año nuevo en ese país. En esa ocasión el presidente estadounidense señaló que su administración estaba seriamente comprometida para abordar los distintos asuntos de la relación bilateral sin amenazas, precondiciones y de manera honesta.¹⁰⁷ La respuesta de Irán, mediante el líder supremo Sayyid Ali Hosseini Khamenei, estuvo caracterizada por una actitud dudosa. En primera instancia, Khamenei se mostró escéptico de que Obama pudiera cambiar la postura agresiva de Estados Unidos, pues no era claro quién tomaba las decisiones en Washington (si el presidente o los poderes fácticos). En segunda, rechazó la idea de que Irán respondería favorablemente a una política basada en la presión y el acercamiento: “Si se aproximan con el slogan de diplomacia y presión, amenazas y adaptación, a nuestra nación no le agrada eso [...]. Tienen el slogan del cambio ¿Dónde está el cambio? Clarifíqueno ¿Qué ha cambiado? [...] ¿Ya regresaron las posesiones de la nación iraní? ¿Ya removieron las sanciones?”¹⁰⁸

Para entender la actitud escéptica del régimen islámico es necesario recordar la situación que ocurrió años atrás. Durante la presidencia de Khatami en 2003, en el

¹⁰⁷ Barack H. Obama, “Videotaped Remarks by The President in Celebration of Nowruz”, *The Whitehouse*, 20 de marzo de 2009, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/videotaped-remarks-president-celebration-nowruz>, consultado el 20 de diciembre de 2016.

¹⁰⁸ Citado en: Trita Parsi, *A Single Roll of the Dice*, *op. cit.*, p. 65, [traducción propia].

contexto de la invasión a Iraq por parte de Estados Unidos, Teherán trató de contactar a la administración Bush y, posteriormente, suspendió el enriquecimiento de uranio como una medida para establecer bases de acercamiento. Como ya se revisó en los apartados anteriores, la propuesta iraní no provocó ninguna reacción positiva por parte del gobierno estadounidense, del cual se esperaba que respondiera con una acción orientada al levantamiento de las sanciones que mantenía el gobierno de Estados Unidos de manera unilateral y se aproximara al problema bajo el principio del respeto mutuo.¹⁰⁹ Lo que pasó fue todo lo contrario, Washington cabildeó con sus aliados europeos para que éstos logaran que Teherán firmara el protocolo adicional del TNP. Años después, los estadounidenses comenzaron su ofensiva para llevar el tema de las sanciones al nivel multilateral. Por otra parte, el posicionamiento de la élite iraní respecto a su programa nuclear puede ilustrarse con base en las observaciones que ellos mismos realizan respecto a las diferencias entre la situación de Corea del Norte, Libia e Iraq, puesto que el primero logró tener las capacidades para desarrollar armas nucleares y no fue invadido por Occidente, mientras que Saddam Hussein y Muammar Ghadafi fueron derrocados precisamente a falta de un elemento disuasorio. Respecto a Ghadafi, Khamenei recientemente señaló que “[...] él había desempeñado un gran servicio para Occidente. Este caballero agarró su programa nuclear, se lo dio a los occidentales y dijo: ¡Llévenselo! Aun así fue derrocado [años después].”¹¹⁰

Ahora bien, a pesar de las reacciones del alto mando iraní, el gobierno estadounidense empezó a discutir su estrategia con los aliados europeos en abril, enfatizando el hecho de que se seguiría, al menos al principio, la idea de no poner

¹⁰⁹ Akbar Ganji, “Who Is Ali Khamenei?”, *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 5, 2013, p. 36.

¹¹⁰ Citado en: *Ibid.*, pp. 36-37, [traducción propia].

condiciones al acercamiento diplomático.¹¹¹ La administración Bush había adoptado una política hacia Irán de cero enriquecimiento de uranio, lo cual significaba negarle el derecho a Teherán, enunciado en el artículo IV del TNP, de desarrollar un programa nuclear con fines civiles.¹¹² Obama trató de no hacer pública su intención de considerar tal derecho, aunque los aliados de Estados Unidos pronto señalaron este asunto y empezaron a ejercer presión para continuar con la línea dura, principalmente Francia, Reino Unido,¹¹³ Arabia Saudita e Israel. Ante esto, la administración Obama se retractó de esa posibilidad, en ese momento, y estableció estándares para “medir” el comportamiento de Irán, cuyos puntos principales fueron los siguientes: asegurarse de que Teherán aceptara que la ONU monitoreara el avance del programa nuclear y presionar para que accediera a un plan que consistiera en “congelar” el enriquecimiento de uranio a cambio de la posibilidad del levantamiento de las sanciones.¹¹⁴ Tanto Obama como Clinton declararon que si Irán no negociaba en esos términos se intensificarían las acciones punitivas. Así, el “cambio” empezó a atenuarse y pronto la

¹¹¹ David E. Sanger, “U.S. Looks at Dropping a Condition for Iran Nuclear Talks, Officials Say”, *The New York Times*, 13 de abril de 2009, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2009/04/14/world/middleeast/14diplo.html>, consultado el 19 de diciembre de 2016.

¹¹² El artículo IV del TNP enuncia lo siguiente: “Nada en este Tratado será interpretado como una afectación del derecho inalienable, de todas las partes, a desarrollar investigación, producción y uso de energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación [...]” y en conformidad con lo establecido por el propio tratado. United Nations Office for Disarmament Affairs, “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, dirección URL: https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/NPTEnglish_Text.pdf, consultado el 20 de mayo de 2017, [traducción propia].

¹¹³ Desde principios de 2009, los gobiernos de Reino Unido, Francia y Alemania (el EU 3) propusieron un nuevo paquete de sanciones para “fortalecer” la política de “zanahorias y garrotes” de Obama. Sin embargo, algunos oficiales europeos señalaron que la propuesta tenía como objetivo influir en la planificación de la política hacia Irán, que en ese momento Obama y su grupo llevaban a cabo, para que ésta optara por una línea más dura. Guy Dinmore, Najmeh Bozorgmehr y Alex Barker, “EU Trio Targets Tougher Iran Sanctions”, *The Financial Times*, 25 de febrero de 2009, <https://www.ft.com/content/84dee0b6-0363-11de-b405-000077b07658>, consultado el 20 de mayo de 2017.

¹¹⁴ Jay Solomon, “U.S., Allies Set October Target for Iran Progress”, *The Wall Street Journal*, 15 de mayo de 2009, dirección URL: <http://www.wsj.com/articles/SB124225939853917439>, consultado el 19 de diciembre de 2016.

política exterior de Estados Unidos volvería al cauce que había tenido durante la administración Bush.

El confinamiento de la postura estadounidense en la ambivalencia empezó a acentuarse. Obama mandó una carta al líder supremo Khamenei en mayo, con intermediación de la embajada suiza, en la que expresó la propuesta de resolución del problema nuclear y su intención de cooperar con Irán en distintos temas de la relación bilateral. La idea era preparar el escenario de cara al diálogo directo. Además, en el discurso realizado en El Cairo, dirigido a estrechar lazos entre Estados Unidos y el mundo musulmán, Obama reafirmó su disposición de aproximarse a los problemas con Irán bajo los principios del interés y respeto mutuo, reconoció la participación de Washington en el golpe de Estado de 1953 e hizo pública su intención de respetar el derecho de Irán a la energía nuclear con fines pacíficos.¹¹⁵ Una vez más, la reacción de Teherán fue escéptica, pues funcionarios iraníes continuaban esperando el “cambio verdadero”, aunque le dieron la bienvenida a la suavización del tono que trató de impulsar Obama. El problema fue que este signo de buena voluntad se realizó en circunstancias complejas marcadas por el proceso electoral en Irán, en el que se empezaron a generar manifestaciones populares que apoyaron al opositor de Ahmadinejad.¹¹⁶

¹¹⁵ El principio de respeto mutuo ha sido defendido por Irán de manera consistente en las últimas décadas. En el contexto de acercamiento con Estados Unidos, este principio refiere a la solicitud de Irán de que Washington respete sus asuntos internos, como producto de la historia entre los dos países y las tendencias estadounidenses a intentar cambiar el régimen, y reconozca los derechos de Irán a su seguridad en Medio Oriente. Esto implica, pues, que Irán no respondería a los intentos de Occidente de imponerle acuerdos desfavorables que violaran sus derechos, sino que estaría abierto a una negociación sincera en donde las partes estuvieran preparadas a otorgar concesiones. Para la transcripción del discurso de Obama en El Cairo véase: “Text: Obama’s Speech in Cairo”, *The New York Times*, 4 de junio de 2009, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?mcubz=2>, consultado el 30 de junio de 2017.

¹¹⁶ Khamenei hizo una referencia a la carta de Obama, pero enfatizó la inconsistencia de la postura estadounidense en ese contexto. Es decir, el líder supremo manifestaba la poca claridad de Estados Unidos. Por un lado, las declaraciones de Washington respecto a los movimientos populares en Irán indicaban cierto favoritismo hacia un grupo, a los opositores de Ahmadinejad, situación que era

Así pues, dos situaciones concernientes con la República Islámica contribuyeron a que el impulso de cambio en la “nueva” estrategia estadounidense se viera limitado. En primera instancia, los eventos de la elección iraní influyeron en la agudización de la incertidumbre. Durante los primeros meses de 2009 se tenía la expectativa de que Ahmadinejad ganaría sin problemas las elecciones que se llevarían a cabo el verano de ese año. No obstante, el candidato Mir-Hosein Musaví, un político reformista, empezó a tener una buena campaña y en la medida en que los comicios se acercaron el apoyo popular a su plataforma se incrementó. En vísperas de la elección, el gobierno de Ahmadinejad ejecutó una serie de acciones orientadas a socavar el movimiento de Musaví, como atacar y encarcelar a varios miembros de alto nivel que trabajaban en la campaña.¹¹⁷

Ahadinejad resultó victorioso en la jornada electoral con un amplio margen y las protestas populares no tardaron. El movimiento a favor de Musaví acusó al gobierno en turno de haber hecho fraude, pero se encontró con la represión del régimen. Con todo, las actividades de los opositores continuaron durante los siguientes meses.¹¹⁸ La administración Obama se enfrentó a un dilema: condenar los eventos y apoyar al llamado “Movimiento Verde” a favor de Musaví o adoptar una postura prudente para no poner en riesgo el proceso de acercamiento, dado que desde un principio se intentó mostrar la imagen de un Estados Unidos que respetaba la soberanía de Irán. En el siguiente apartado se revisará cómo los críticos a la interacción directa con Teherán

considerada por los iraníes como un intento de intervención en sus asuntos internos. Por otro, Obama mandaba cartas expresando su intención de restablecer los contactos directos y su respeto a la República Islámica. Así, Khamenei se preguntaba: “A cuál [postura] le creemos?”. Christiane Amanpour, “Obama sent letter to Iran leader before election, sources say”, *CNN*, 24 de junio de 2009, dirección URL: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/06/24/iran.obama.letter/>, consultado el 20 de junio de 2017.

¹¹⁷ Trita Parsi, *A Single Roll of the Dice*, *op. cit.*, p. 85.

¹¹⁸ Saeed Kamali Dehghan y Ian Black, “Iran’s Defiant Green Movement Vows to Fight on”, *The Guardian*, 11 de junio de 2010, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2010/jun/11/iran-green-zahra-rahnavaard-mousavi>, consultado el 19 de diciembre de 2016.

dentro de Estados Unidos empezaron a presionar al presidente para que apoyara al Movimiento Verde. Basta decir que el desarrollo de los eventos del proceso electoral iraní redujo las opciones de Obama respecto a la idea de ofrecer concesiones a un gobierno tachado como ilegítimo y represor en una posible negociación.

Ahora bien, la oportunidad se presentó para que Estados Unidos y sus aliados programaran una serie de reuniones, que se llevarían a cabo en octubre de ese año, y así “probar la voluntad de Irán.” En junio, este gobierno solicitó al OIEA comprar combustible para su reactor nuclear en Teherán, el cual necesitaba para fines médicos.¹¹⁹ El organismo canalizó la solicitud a Washington y Occidente pronto desarrolló un plan que consistía en sacar 1,200 kilogramos de uranio de bajo enriquecimiento (en adelante UBE) de Irán, mandarlo a Rusia, enriquecerlo a 19.75%, después enviarlo a un tercer país y convertirlo en barras de combustible, las cuales serían regresadas a Irán.

Sin embargo, el segundo evento que marcó el escenario previo a las reuniones entre Irán, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia y China (el grupo P5+1), que tenían como objetivo impulsar el plan antes mencionado, estuvo relacionado con algunas plantas nucleares secretas en Qom. Con base en el TNP, los gobiernos están obligados a informar al OIEA sobre las intenciones de construir sitios relacionados con sus respectivos programas nucleares civiles. Los iraníes no lo habían hecho. El gobierno estadounidense tenía conocimiento de dichas instalaciones desde el periodo final de la administración Bush, pero mantuvo la discreción y hasta septiembre de 2009 no había hecho pública alguna condena. Esto era con fines estratégicos. Según Parsi, un plan era que la representación estadounidense le hiciera saber a su homóloga iraní, en privado,

¹¹⁹ Thomas Erdbrink y William Branigin, “In Iran, Nuclear Issue Is Also a Medical One”, *The Washington Post*, 20 de diciembre, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/19/AR2009121902171.html>, consultado el 20 de enero de 2017.

acerca del tema durante las próximas reuniones en Ginebra.¹²⁰ Esto tendría el beneficio de resaltar la seriedad de Washington, y su sinceridad, frente a Teherán, además que podría favorecer la posición negociadora de los estadounidenses.

En este escenario, la desconfianza mutua volvió a jugar un rol importante. Días antes de las reuniones con el P5+1 los iraníes informaron al OIEA que estaban construyendo un sitio en Qom, el cual podría acomodar aproximadamente tres mil centrifugadoras, en un claro intento de no arriesgarse a que los estadounidenses lo hicieran público para debilitar la posición iraní. La reacción de Occidente fue naturalmente de condena y rápidamente Washington y sus aliados se esforzaron para recabar las pruebas necesarias y denunciar la violación iraní al régimen de no proliferación. En cierto sentido, Obama no tuvo otra opción que ceder ante las presiones de los europeos, principalmente del entonces presidente francés Nicholas Sarkozy, y adoptar un tono más firme en el marco de las reuniones del G-20.¹²¹

De esta manera, el ambiente generado por los eventos en el proceso electoral iraní, el problema de la construcción de instalaciones secretas en Qom y la activación de la oposición a la estrategia de Obama, tema que se revisará en el siguiente apartado, marcó el escenario previo a las reuniones. Así pues, las partes se reunieron en octubre de 2009, en Ginebra, Suiza, para tratar el plan de intercambio de UBE. Los representantes de Irán y el P5+1 se concentraron en lograr este acuerdo, que sería un primer paso para la construcción de confianza. En la primera reunión, William Burns, el delegado estadounidense, le planteó a Saeed Jalili, su homólogo iraní, el plan descrito anteriormente. Jalili accedió a revisarlo y expresó que en términos generales estaba de acuerdo con el concepto, pero que tendría que discutirlo con su gobierno. Burns, por

¹²⁰ Trita Parsi, *A Single Roll of Dice*, op. cit., p. 124.

¹²¹ *Ibid.*, p. 125.

otra parte, le solicitó a Jalili incrementar los encuentros y propuso volver a reunirse a finales de octubre.¹²² La segunda ronda de negociaciones se llevó a cabo en Viena sólo entre los representantes que estaban involucrados en el plan de intercambio de UBE: Estados Unidos, Rusia, Francia, el OIEA e Irán. Mohamed ElBaradei, el entonces director general del OIEA y un actor que favoreció ampliamente la reducción de tensiones entre Estados Unidos e Irán, condujo las reuniones durante tres días y sirvió como mediador.

En términos generales, estos encuentros fueron más técnicos que políticos, pues se desglosaron los detalles del plan. No obstante, los tecnicismos se convirtieron en un obstáculo para concluir el acuerdo. El detalle que terminó con las negociaciones fue el hecho de que el intercambio de UBE por barras de combustible tardaría, al menos en la primera fase, dos años, a lo cual la delegación iraní se negó a aceptar, pues ellos necesitaban el combustible de inmediato. En ese momento, las sospechas del grupo negociador iraní giraron en torno a la participación de Francia en el plan, otro detalle que no se había expresado en la primera reunión, ya que el UBE sería mandado a Rusia y luego este país lo entregaría a Francia para que se elaboraran las barras. Los negociadores iraníes sospecharon que el gobierno francés, dada la tendencia agresiva mostrada por la actitud de Sarkozy, no devolvería los materiales hasta obligar a que Irán terminara totalmente con los procesos de enriquecimiento de uranio, lo cual este último país no estaba dispuesto a conceder.¹²³

Tanto la postura de Estados Unidos como la de Irán estuvieron marcadas por la rigidez a partir de ese momento. Hillary Clinton adoptó un discurso inflexible y declaró que Irán tendría que aceptar el acuerdo completo y sin cambios. Del lado iraní, algunos

¹²² *Ibid.*, p. 130

¹²³ Vali Nasr, *op. cit.*, posición 2052.

analistas indicaron que no había consenso dentro de la élite gobernante sobre aceptar o no el acuerdo. Los oponentes de Ahmadinejad, quien supuestamente estaba a favor, expresaron muchas dudas sobre las intenciones de Occidente, pues argumentaron que el plan violaba los derechos de su país.¹²⁴ Finalmente, el líder supremo Khamenei unificó la voz del régimen e hizo un llamado a los funcionarios iraníes para que tuvieran cuidado al tratar con Estados Unidos: “Siempre que sonrían a los representantes de la Revolución Islámica, cuando observamos cuidadosamente la situación, nos damos cuenta de que mantienen un cuchillo a sus espaldas [...]. Ellos no han cambiado sus intenciones.”¹²⁵ De esta manera, Teherán se retiró de la mesa de negociación y la oportunidad para lograr un primer acuerdo fracasó.

En suma, el ímpetu de cambio de Obama pronto encontró sus límites en el contexto de las interacciones entre Estados Unidos e Irán. En este apartado fue posible observar una actitud ambivalente de Estados Unidos que responde, primero, a la falta de trato directo y, segundo, a los intereses de otros grupos. El juego de gestos y percepciones entre ambos gobiernos, aunado a las inercias históricas y al papel de los aliados europeos, fue limitando las posibilidades de diálogo directo y reforzó el escenario de incertidumbre acerca de las intenciones de cada gobierno. Además, otro grupo de factores, llamados en este trabajo de resistencia al cambio, permiten explicar el encajonamiento de la actitud estadounidense en la inconsistencia que caracterizó a la estrategia *dual* de garrotes y zanahorias. En el siguiente apartado se revisarán las interacciones de estos grupos con la administración Obama.

¹²⁴ Michael Slackman, “Iran’s Politics Stand in the Way of a Nuclear Deal”, *The New York Times*, 2 de noviembre de 2009, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2009/11/03/world/middleeast/03iran.html>, consultado el 30 de marzo de 2017.

¹²⁵ Thomas Erdbrink y William Branigin, “Iran’s Supreme Leader Warns against Negotiating with U.S.”, *The Washington Post*, 4 de noviembre de 2009, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/03/AR2009110301397.html>, consultado el 2 de abril de 2017.

3.2 LOS FACTORES DE RESISTENCIA AL CAMBIO SE ACTIVAN

Una vez que Obama ganó la presidencia y expresó su intención de probar la voluntad de Teherán mediante el diálogo, algunos gobiernos aliados a Washington en Medio Oriente y organizaciones en Estados Unidos se activaron para presionar a la nueva administración en aras de promover el mantenimiento e incremento de la coacción sobre Irán. Los opositores a la diplomacia directa entre Estados Unidos e Irán pueden dividirse en dos grupos: algunos gobiernos árabes rivales de Teherán, principalmente Arabia Saudita, y la coalición formada por el gobierno de Israel, los congresistas de línea dura y el *lobby* pro Israel en Estados Unidos. Junto con el ambiente de incertidumbre que generaron las reacciones de Teherán en 2009, las actitudes y acciones de los opositores limitaron, en cierta medida, el espacio de maniobra de Obama.

En el caso de algunos *gobiernos árabes*,¹²⁶ principalmente Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (en adelante EAU), el tema de Irán fue visto como una preocupación geopolítica más amplia, en el que el programa nuclear sólo era el instrumento que consolidaría a Irán como potencia regional. En términos generales, la idea de que Teherán era el único beneficiario de las acciones estadounidenses en la región durante la administración Bush articuló las posturas de varios líderes y fomentó su desconfianza respecto a los posibles arreglos de Occidente con Irán. Por ejemplo, El ministro de Asuntos Exteriores de Jordania, Salah Bashir, expresó la diferencia entre la perspectiva occidental y la árabe de la siguiente manera: “[...] la crisis nuclear se

¹²⁶ Es necesario realizar una precisión. No todos los gobiernos árabes en la región rivalizan con Irán. Por ejemplo, Siria ha mantenido desde hace años buenas relaciones con Teherán. Por otra parte, algunos gobiernos del Golfo Pérsico, como Catar y Omán, también mantienen buenas relaciones con Irán. En el caso de estudio, fueron principalmente Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, aunque estos últimos en menor medida, los que presionaron a Estados Unidos para no flexibilizar su posición frente a Teherán.

convirtió en crisis [para Occidente], pero para nosotros las aspiraciones iraníes de hegemonía regional son la crisis.” Por otra parte, Hosni Mubarak, el entonces presidente egipcio, insistió a diplomáticos estadounidenses que Irán era la principal amenaza estratégica, por lo que era necesario cooperar con mano firme para disminuir su influencia.¹²⁷

La postura del gobierno de Arabia Saudita, después de Israel el principal aliado de Estados Unidos en la región, presentó características similares. El líder saudí, el rey Abdullah bin Abd Al-Aziz, resintió el hecho de que la administración Bush no consideró su opinión acerca de las consecuencias negativas que traerían las invasiones de Afganistán e Iraq y no apoyó su iniciativa para la resolución del conflicto árabe-israelí presentada en 2002.¹²⁸ Con respecto a Irán, la posición del gobierno en Riad era que estas operaciones militares reforzaron a Irán, porque le permitieron llevar a cabo una política exterior militante en favor del chiísmo en Medio Oriente, a la vez que explotaba el conflicto entre Palestina e Israel para provocar a este último, movilizar el sentimiento musulmán y “dividir” al mundo árabe. En concreto, los saudíes estaban preocupados por el aumento de la influencia de Teherán sobre el grupo Hamas en Gaza; Hézbola en Líbano; los gobiernos en Siria y Catar; las minorías chiíes en Yemen, Baréin y en la parte oriental de Arabia Saudita; y, especialmente, sobre el nuevo gobierno en Iraq, liderado por Nuri Al-Maliki, miembro del partido político Dawa, formado por

¹²⁷ Trita Parsi, *A Single Roll of Dice*, p. 14, [traducción propia].

¹²⁸ Véase: Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Counterterrorism Adviser Brennan’s Meeting with Saudi King Abdullah”, Riad, 22 de marzo de 2009, cable 09RIYADH447_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH447_a.html, consultado el 7 de junio de 2017 y Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Scenesetter for Special Envoy Mitchell’s February 1-2 Visit”, Riad, 25 de enero de 2009, cable 09RIYADH158_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH158_a.html, consultado el 7 de junio de 2017.

musulmanes chiíes.¹²⁹ Todo esto como consecuencia del papel estadounidense en los últimos años.

En este orden de ideas, la posibilidad de que Obama no consultara a Arabia Saudita, en primer lugar, para lograr un “gran” acuerdo nuclear con Teherán fomentaba la preocupación saudí de que para Washington la alianza *de facto* ya no era tan importante. En segundo lugar, los saudíes temían que la diplomacia directa entre Estados Unidos e Irán podría derivar en una aceptación, por parte del primero, de la posición geopolítica iraní a cambio de concesiones hechas por Teherán en el tema nuclear.¹³⁰ A pesar del escepticismo, los saudíes solicitaron las siguientes acciones de Estados Unidos: la superpotencia tenía que aumentar su credibilidad; abordar el conflicto árabe israelí inmediatamente;¹³¹ aumentar la cooperación para reducir la influencia iraní en Medio Oriente; mantener los instrumentos de coerción sobre Irán y evitar a toda costa que ese gobierno obtuviera las capacidades para construir armas de destrucción masiva, porque de lo contrario Riad se encaminaría hacia el mismo objetivo; incrementar el contacto directo entre diplomáticos de ambos países; y,

¹²⁹ La rivalidad entre Irán y Arabia Saudita se puede entender a partir de los intentos del segundo para posicionarse y mantenerse como el líder unificador sobre los asuntos *árabes* en la región, a la vez que el primero trata de enmarcar los conflictos desde la perspectiva del *Islam político*. Por ejemplo, la discusión sobre la interferencia de Teherán en asuntos árabes, entre el Rey Abdullah y el entonces ministro de Asuntos Internacionales de Irán, Manóchehr Mottaki, ilustra este problema. Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Saudi King Says Talks with Iranian Fm ‘Heated’”, Riad, 16 de marzo de 2009, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH427_a.html, consultado el 20 de mayo de 2017.

¹³⁰ Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Scenesetter for Centcom Commander Petraeus’ July 21-22 Visit to Saudi Arabia,”, Riad, 20 de julio de 2009, cable 09RIYADH947_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH947_a.html, consultado el 20 de mayo de 2017.

¹³¹ El conflicto entre Hamas e Israel en Gaza hacia finales de 2008 produjo en Arabia Saudita la preocupación de que Irán estuviera realizando acciones de desestabilización (presuntamente, según ese discurso, para dividir al mundo árabe) con el objetivo de provocar al gobierno israelí y generar simpatía en los sectores chiítas en la región con base en su apoyo a Hamas. Esto hizo que el rey Abdullah solicitara la acción inmediata de Estados Unidos para llevar a la mesa de negociación a Israel, impulsar la propuesta de dos Estados y, en consecuencia, evitar que Irán siguiera explotando el conflicto a su favor. Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Saudis to Obama Administration: Peace Process Now”, Riad, 20 de enero de 2009, cable 09 RIYADH134_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH134_a.html, consultado el 25 de mayo de 2017.

finalmente, facilitar la venta y transferencia de equipo militar para reforzar la seguridad del Golfo Pérsico.¹³² Respecto a los medios, en algunas ocasiones el rey Abdullah expresó, antes de que Obama fuera presidente, que la vía militar sería la mejor opción para “cortar la cabeza de la serpiente.” Sin embargo, la opinión más consistente a lo largo del periodo fue la expresada por el príncipe Saud Al-Faisal, el entonces ministro de Asuntos Exteriores de Arabia Saudita, en cuanto a favorecer el incremento de sanciones.¹³³

Para hacer válida la presión sobre Estados Unidos, los saudíes hicieron públicas sus opiniones escépticas sobre la intención de Washington de solucionar el conflicto nuclear por la vía del diálogo, indicaron que tomarían sus propias medidas para contrarrestar la influencia iraní en la región, si Estados Unidos no los consultaba, y trataron de reforzar el argumento de que si los estadounidenses no satisfacían las necesidades de seguridad del reino, entonces otras potencias, principalmente la RPC y Rusia, lo harían.¹³⁴ A pesar de que este último elemento iba en contra de las aspiraciones estadounidenses de mantener el liderazgo en la región, la administración Obama optó por el pragmatismo y aprovechó la cercanía entre Arabia Saudita y China para lograr que ésta apoyara al P5+1 una vez que se regresó a la vía coercitiva en 2010.

¹³² En el caso de los Emiratos Árabes Unidos la venta de armas también fue una solicitud que se hizo a Washington con base en el argumento de que Irán representaba su principal amenaza. Además, en Abu Dhabi, Timothy Geithner, entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos, aseguró al príncipe Mohammed bin Zayed que Obama estaba comprometido con el regreso de las sanciones si Irán no cambiaba su comportamiento. Véase: Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Scenesetter for Treasury Secretary Geithner’s Visit to the United Arab Emirates”, Abu Dhabi, 9 de julio de 2009, cable 09ABUDHABI701_a, dirección URL: https://search.wikileaks.org/plusd/cables/09ABUDHABI701_a.html, consultado el 15 de junio de 2017.

¹³³ Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Saudi King Abdullah and Senior Princes on Saudi Policy Toward Iraq”, Riad, 20 de abril de 2008, cable 08RIYADH649_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/08RIYADH649_a.html, consultado el 20 de mayo de 2017.

¹³⁴ Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Scenesetter for Secretary Clinton’s Feb 15-16 Visit to Saudi Arabia”, Riad, 11 de febrero de 2010, cable 10RIYADH178_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/10RIYADH178_a.html, consultado el 20 de abril de 2017.

Las respuestas de Estados Unidos hacia el gobierno saudí consistieron en asegurar que Obama estaba comprometido a evitar que Irán obtuviera armas nucleares y a incrementar el apoyo militar. Por ejemplo, a partir de 2010, Washington empezó a colaborar con Arabia Saudita y los EAU para agilizar la venta de armas, aviones, sistemas antimisiles y actualizar las defensas de la infraestructura petrolera de estos países. Como un elemento de continuidad con la política de Bush, la iniciativa, también, se orientó al aumento de las fuerzas saudíes (30, 000 efectivos), a la coordinación de la defensa aérea y a la ampliación de ejercicios militares conjuntos como una señal de presión hacia Irán. En ese momento, se estimó que la venta de armas a Arabia Saudita y a los EAU había alcanzado un total de 25 mil millones de dólares en dos años.¹³⁵

Si bien, estas acciones conjuntas fueron en parte una reacción a la decisión iraní de enriquecer uranio a niveles de 20%, después del fracaso de las negociaciones de 2009, también es la respuesta estadounidense a una de las solicitudes del reino vistas anteriormente. En el capítulo final se regresará a este punto para hacer un balance de todas las iniciativas que Obama llevó a cabo para calmar las preocupaciones de Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos respecto a Irán. Basta decir que desde la perspectiva de análisis que se ha adoptado durante el trabajo, las presiones de estos últimos países sobre Estados Unidos se materializaron en este tipo de proyectos militares destinados a fortalecer sus propias capacidades frente a Irán, lo que contribuyó al reajuste táctico de Washington caracterizado por regresar a los instrumentos coercitivos a partir de 2010.

Ahora bien, *la coalición pro Israel* (conformada por el gobierno israelí, el *lobby* pro Israel y miembros del Congreso de Estados Unidos) es quizá uno de los elementos

¹³⁵ Joby Warrick, "U.S. Steps up Arms Sales to Persian Gulf Allies", *The Washington Post*, 31 de enero de 2010, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/30/AR2010013001477.html>, consultado el 10 de julio de 2017.

más importantes de resistencia que analiza el trabajo. Antes de continuar con la revisión de las acciones de esta coalición, y su influencia en el comportamiento de Estados Unidos, es necesario realizar algunas precisiones que justifican por qué se ha decidido tratarla como un solo grupo. Primero, a diferencia de Arabia Saudita, para Tel Aviv el tema del programa nuclear iraní ha representado una amenaza a la existencia del Estado. Según el discurso israelí, las declaraciones hechas por Ahmadinejad y otros funcionarios de la República Islámica sobre “borrar a Israel del mapa” o negar el Holocausto son prueba de ello, aunque es justo indicar que las interpretaciones sobre la primera expresión caen en la simplificación en aras de promover una posición superior, en términos morales, en el debate público.¹³⁶ De esta manera, la postura de Israel se ha concentrado en promover que Estados Unidos no abandone la política de cero enriquecimiento frente a Irán e incluso optar por un ataque militar. En la parte de antecedentes se revisó brevemente el vínculo entre esta actitud y el pensamiento estratégico de los neoconservadores en Estados Unidos durante la administración Bush.

Y desde esta perspectiva, en segunda instancia, es útil considerar los mecanismos mediante los cuales Washington, en las últimas décadas, no ha podido alejarse de las posiciones de Tel Aviv, incluso en ocasiones, señalan algunos analistas, favoreciendo más el interés nacional de Israel que el propio. A este respecto, el artículo

¹³⁶ En octubre de 2005, Ahmadinejad expresó lo siguiente durante la conferencia “Un mundo sin Zionismo”: “Nuestro querido Imam [Ayatolá Jomeini] señaló que este régimen que ocupa Quds [Jerusalem] debe desaparecer de la página del tiempo. Esta es una declaración sabia.” Esta traducción fue hecha por Fayazmanesh. Véase: Sasan Fayazmanesh, *The United States and Iran. Sanctions, wars and the policy of dual containment*, op. cit., p. 252. Quizá el origen de esta situación se identifica cuando Nazila Fathi “tradujo” la frase de Ahmadinejad en un reporte publicado en *The New York Times* y aseguró que esta retórica agresiva en Irán no se había visto desde la revolución de 1979. Véase: Nazila Fathi, “Wipe Israel ‘off the map’ Iranian says”, *The New York Times*, 27 de octubre de 2005, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2005/10/27/world/africa/wipe-israel-off-the-map-iranian-says.html>, consultado el 22 de octubre de 2016. Luego, otros reportes indicaron algunas imprecisiones en la traducción. Véase: Glenn Kessler, “Did Ahmadinejad really say Israel should be ‘wiped off the map’?”, *The Washington Post*, 5 de octubre de 2011, dirección URL: https://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/did-ahmadinejad-really-say-israel-should-be-wiped-off-the-map/2011/10/04/gIQABJKML_blog.html?utm_term=.327203f1b933, consultado el 22 de octubre de 2016.

de Stephen Walt y John Mearsheimer, publicado en el contexto de las invasiones a Iraq y Afganistán, resulta una obra académica fundamental para entender este problema. Los autores señalan que desde 1967 la piedra angular de la estrategia de política exterior de Estados Unidos hacia Medio Oriente es su relación con Israel y la pieza clave para resolver el acertijo de por qué a los presidentes les cuesta tanto trabajo ir en contra de los intereses y posiciones de Tel Aviv es la actividad del *lobby* pro israelí en Estados Unidos; “una coalición de organizaciones e individuos que operan en el sistema político estadounidense con el objetivo de influir en el comportamiento de este país en favor de Israel”. La organización más importante dentro del *lobby* es AIPAC como se hizo notar en la parte de antecedentes.¹³⁷

Walt y Mearsheimer afirman que el *lobby* ejecuta constantemente dos estrategias: acciones para influir en el Congreso y en el Poder Ejecutivo, ya sea mediante cabildeo, ya sea con apoyo financiero a las campañas electorales de candidatos que promuevan la agenda israelí; y, quizá más importante, el control del debate público. Es útil señalar que estas actividades se refuerzan mutuamente, lo que vuelve complejo el proceso de identificar el grado de influencia. Por otra parte, muchos personajes dentro de la élite de política exterior en Estados Unidos, en el gobierno o en la academia, mantienen lazos con el *lobby* y simpatizan con sus propuestas, como se observó en el caso de los neoconservadores. Así pues, desde hace décadas Israel goza de un apoyo incondicional por parte de Washington, siendo el país que recibe más ayuda militar que cualquier otro aliado. A diferencia de la asistencia, por ejemplo, a Arabia Saudita, Estados Unidos se enfoca en mantener la ventaja de Israel en términos

¹³⁷ Según los autores, con base en una encuesta hecha en 1997 por la revista *Fortune* a miembros del Congreso de Estados Unidos, el AIPAC es el segundo grupo de interés más poderoso de Estados Unidos después de la Asociación Estadounidense de Jubilados. John J. Mearsheimer y Stephen Walt, “The Israel Lobby”, *op. cit.*, pp. 386-387.

cualitativos frente al mundo árabe y otros rivales.¹³⁸ Por otra parte, el propio gobierno israelí tiene un acceso amplio al sistema político estadounidense, gracias al apoyo del *lobby* y a la compenetración de ambos gobiernos, para influir, principalmente en el Congreso, en las decisiones de política exterior de Washington. Incluso, por ejemplo, la tradición de que los presidentes estadounidenses den un discurso anual en el foro que organiza AIPAC cada año se ha consolidado. Estas razones justifican el planteamiento de esta parte del trabajo de tratar, al menos para efectos del problema nuclear con Irán, las acciones del gobierno de Israel, del *lobby* y de algunos miembros del Congreso estadounidense como una coalición que se opuso a los intentos de Obama de solucionar el problema nuclear con Irán mediante el diálogo directo.

Ahora bien, con base en las contribuciones de Mearsheimer y Walt, es posible observar que el tema de Irán es de interés fundamental para las actividades del *lobby* pro Israel. Por ejemplo, el asunto del programa nuclear y de las actividades de Teherán en Medio Oriente ocupó un espacio considerable en los esfuerzos de cabildeo de AIPAC durante el periodo 2009-2016. Si se considera solamente el número de asuntos a los que este grupo destinó sus recursos financieros para cabildear en las principales entidades de gobierno en Estados Unidos se notará rápidamente que Irán ocupa entre una cuarta y una quinta parte del abanico de temas de interés, aunque esta cifra es sólo ilustrativa, pues los registros públicos del Congreso no desglosan la cantidad de dinero

¹³⁸ Por ejemplo, Israel recibe gran parte de la asistencia militar, préstamos y donativos, mediante el programa *Foreign Military Financing* (FMF), el cual tiene naturaleza diferente al *Foreign Military Sales*, este último orientado a la venta de pertrechos militares. En el año fiscal 2008, Israel recibió a través del FMF 2, 400, 000, millones de dólares, cifra que se mantiene más o menos constante durante años. En la administración Bush, recibió un total de 22 mil millones de dólares y en 2007 se decidió que en los próximos años se le otorgaría una cifra de 30 mil millones. Además, es el único país al que se le da la ayuda en una sola exhibición, se le permite usar una porción substancial para desarrollar su industria militar, con base en diseños estadounidenses, y usar el dinero para investigación y desarrollo. Véase: Frida Berrigan, "Made in the U.S.A.: American Military Aid to Israel", *Journal of Palestine Studies*, vol. 38, no. 3, 2009, pp. 6-21 y U. S. Department of State, "Congressional Budget Justification. Foreign Assistance and USAID Operations. FY 2008 Budget Request", 14 de febrero de 2007, dirección URL: <https://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>, consultado el 20 de junio de 2017.

dedicado a asuntos concretos y, además, en el segundo periodo presidencial se redujeron el número de iniciativas de ley como consecuencia de que Obama, con apoyo de un sector del Partido Demócrata, se comprometió a no establecer más sanciones económicas en contra de Irán (Anexo VII).¹³⁹

AIPAC concentró el resto de su esfuerzo en promover la cooperación con Washington y en la asistencia, económica y militar, que Estados Unidos le provee casi incondicionalmente. En el Anexo VIII se puede observar que a partir del primer trimestre de 2008 la inversión en cabildeo de esta organización empezó a incrementarse considerablemente, de 527,367 dólares a 717,783 hacia el primer trimestre de 2009, para promover, en parte, un número importante de asuntos e iniciativas relacionadas con Irán (véase una vez más el Anexo VII), principalmente aquellas que proponían el incremento de sanciones y adquirir financiamiento para el proyecto militar anti misiles conocido como *Iron Dome*. Las entidades con las que tuvo contacto al respecto fueron la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el Senado, el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Estado y el Departamento del Tesoro. El promedio en este rubro fue de tres millones de dólares por año durante el periodo de análisis.

Ahora bien, el segundo elemento, mucho más difícil de medir, es el que tiene que ver con el control del debate público, que consiste en repetir mitos sobre la fundación de Israel, analogías que utilizan el relato bíblico de David y Goliat, en las que el primero se refiere a Israel y el segundo al mundo árabe (lo que, según el discurso, justifica la necesidad de un apoyo incondicional de Estados Unidos), y campañas publicitarias para promover un punto de vista pro israelí en debates de política pública. En palabras de Mearsheimer y Walt: “El objetivo es prevenir que los comentarios

¹³⁹ U. S. Senate Office of Public Records, “Public Disclosure”, dirección URL: <https://www.senate.gov/legislative/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=lda>, consultado el 15 de julio de 2017.

críticos [a esta posición] tengan audiencia en la arena política. Controlar el debate es esencial para garantizar el apoyo estadounidense, porque una discusión sincera sobre la relación entre Estados Unidos e Israel podría llevar a los estadounidenses a tomar otra orientación en su política exterior.”¹⁴⁰

En el caso de Irán este tema será mucho más visible en el segundo periodo presidencial. No obstante, desde 2009 los opositores a la diplomacia (gobierno israelí, AIPAC y algunos congresistas) nutrieron su posición argumentativa a partir del desarrollo del contexto. Así pues, no es sorprendente que esta coalición haya presionado a la Casa Blanca con base en la idea de que el acercamiento a la República Islámica tendría que ser limitado a un periodo de dos o tres meses después de las elecciones de 2009 en ese país. Si no se lograban resultados, se proponía regresar a la política de sanciones, pero enfocándolas hacia un bloqueo petrolero.¹⁴¹ Por ejemplo, en la primera visita del primer ministro de Israel, Benjamín Netanyahu, a Estados Unidos la agenda bilateral trató principalmente con dos temas: las condiciones temporales del diálogo con Irán, tema que le interesaba a los israelíes, y la posibilidad de que Tel Aviv se reincorporara al proceso de paz con la APN mediante la suspensión de la política de asentamientos, concesión que intentó extraer Obama.¹⁴² Sin embargo, en esa ocasión, el presidente estadounidense no logró que Netanyahu se comprometiera al respecto, a

¹⁴⁰ John J. Mearsheimer y Stephen Walt, “The Israel Lobby”, *op. cit.*, p. 387, [traducción propia].

¹⁴¹ En diciembre de 2008, el entonces presidente del Partido Likud, líder del Knesset y futuro primer ministro de Israel, Benjamín Netanyahu, tuvo una reunión con el senador republicano Arlen Specter, en la que se discutió la idea de promover fechas límites a la diplomacia con Irán. Este planteamiento aparecería constantemente en los discursos de los opositores a la estrategia de Obama dentro de Estados Unidos durante los dos periodos presidenciales analizados en esta tesis. Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Senator Specter Discusses Gaza, Syria, and Iran with Netanyahu and Senior Likud Party Officials”, Tel Aviv, 7 de enero de 2009, cable 09TELAVIV36_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09TELAVIV36_a.html, consultado el 15 de diciembre de 2016.

¹⁴² Mark Landler y Helene Cooper, “Keeping Score on Obama vs. Netanyahu”, *The New York Times*, 20 de mayo de 2009, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2009/05/21/us/politics/21diplo.html>, consultado el 22 de diciembre de 2017.

la vez que este último obtuvo una pequeña victoria con la declaración de Obama sobre no mantener el diálogo con Teherán para siempre.

Posteriormente, justo antes de las elecciones en Irán, Netanyahu se reunió una vez más con una delegación del Congreso para discutir su reciente visita a Washington D. C. En el encuentro, el primer ministro pidió a los legisladores promover el bloqueo que había apoyado meses atrás mediante una iniciativa de ley que obstaculizara la importación iraní de petróleo refinado. Además, Netanyahu exhortó a los congresistas para contribuir a que la posición de Estados Unidos demandara a Irán la suspensión de las actividades de enriquecimiento y alertó que ese país trataría de usar las negociaciones para ganar tiempo.¹⁴³ Después del triunfo dudoso de Ahmadinejad, el Congreso empezó a elaborar los detalles de la iniciativa bajo la influencia de AIPAC y republicanos.¹⁴⁴ Como ya se señaló, la idea era presionar a la Casa Blanca para que Obama estableciera fechas límite respecto a la efectividad de la diplomacia directa, pero a la vez tener listo el próximo paquete de sanciones unilaterales.

Los disturbios en el proceso electoral iraní y el tema de las instalaciones secretas en Qom fueron situaciones que esta coalición supo explotar para el desarrollo del debate público. Por ejemplo, el 19 de junio la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos adoptó una resolución que condenaba el uso de la violencia en contra de manifestantes y apoyaba a todos los iraníes que aceptaban los principios de la libertad, los derechos humanos y el estado de derecho. El promotor de la resolución, Mike Pence, urgió a la Cámara de Senadores para que adoptara un posicionamiento similar y criticó, junto con el senador John McCain, la postura de la Casa Blanca de

¹⁴³ Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, "Codels Ackerman and Casey Meetings with Prime Minister Netanyahu", cable 09TELAVIV1184_a, Tel Aviv, 2 de junio de 2009, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09TELAVIV1184_a.html, consultado el 23 de noviembre de 2016.

¹⁴⁴ Sasan Fayazmanesh, *Containing Iran: Obama's Policy of "Tough Diplomacy"*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2013, pp. 142–143.

evitar apoyar a los oponentes de Ahmadinejad. En estas circunstancias de presión interna, Obama trató de maniobrar para no perjudicar el proceso de acercamiento con Irán y trató de reafirmar su compromiso de no interferir en sus asuntos internos.¹⁴⁵ Sin embargo, esta situación socavó el margen de maniobra del presidente, pues el hecho de que Ahmadinejad continuara en la presidencia de Irán, como consecuencia de un supuesto fraude y con base en la represión, fue una consideración para calcular las posibilidades de dar concesiones de cara a la negociación con Teherán a finales de 2009.

Las revelaciones de las instalaciones en Qom fueron un elemento más que permitió el avance de la iniciativa *Iran Refined Petroleum Sanctions Act* en la agenda legislativa a pesar de que la Casa Blanca no la apoyaba. Incluso, el liderazgo del Partido Demócrata en la Cámara de Representantes del Congreso expresó su preocupación sobre la actitud iraní y afirmó que ese evento reforzaba su determinación para llevar la iniciativa al Comité de Asuntos Exteriores de esa cámara para su consideración.¹⁴⁶ La administración Obama señaló que esta propuesta no sería apoyada por los aliados europeos, por considerarla demasiado dañina, además de que uniría al pueblo iraní en torno a la actitud desafiante de Ahmadinejad. Por otra parte, la Casa Blanca argumentó que, en principio, si se transitaba otra vez a la política de sanciones sería con el apoyo de la comunidad internacional y no de manera unilateral, pero aseguró que, con base en el trabajo del subsecretario del Departamento del Tesoro, Stuart Levey, estaba evaluando diferentes opciones para restringir la inversión extranjera en el sector

¹⁴⁵ Paul Steinhauer *et al.*, "U.S. House Votes Overwhelmingly for Iranian Resolution", *CNN*, 19 de junio de 2009, dirección URL: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/06/19/iran.us.congress/>, consultado el 28 de diciembre de 2016.

¹⁴⁶ Howard L. Berman, "Berman Calls Iran Nuclear Plant News Disturbing, Says It Reinforces His Determination to Have Committee Consider Sanctions Legislation", *U.S. House of Representatives*, 25 de septiembre de 2009, dirección URL: <https://democrats-foreignaffairs.house.gov/news/press-releases/berman-calls-iran-nuclear-plant-news-disturbing-says-it-reinforces-his>, consultado el 20 de enero de 2017.

energético y en el sector bancario de Irán.¹⁴⁷ En este contexto, Netanyahu volvió a presionar mediante una serie de llamadas telefónicas a miembros del Congreso estadounidense y abogar para la preparación de sanciones más contundentes.¹⁴⁸

Es útil destacar que el clima de incertidumbre respecto a Irán y el manejo que de esta situación hizo la coalición pro Israel confirman, en cierta medida, la subtesis de Walt y Mearsheimer respecto a la capacidad de estos grupos para controlar el debate público. Y no solo eso, dichas organizaciones fueron capaces de utilizar el proceso legislativo para delinear posturas ligeramente diferentes a las de la Casa Blanca acerca de, por un lado, las condiciones temporales del diálogo directo con Irán y, por otro, de las características que tendría la vía coercitiva una vez que las fechas límites se cumplieran. Así, las intenciones iniciales de Obama para mandar señales a Irán de que estaría dispuesto a considerar el abandono de la política de cero enriquecimiento, e incluso la posibilidad de levantar las sanciones nucleares, también se limitaron porque las reacciones escépticas de Irán, su proceso electoral y su actitud relacionada con las instalaciones de Qom fortalecieron la posición de aquellos que querían la continuación de la vía punitiva dentro y fuera de Estados Unidos. De esta forma, una vez que Washington decidió el regreso a la política de sanciones multilaterales, los opositores y su influencia sobre la superpotencia ayudan a entender el tono y el carácter agresivo de ese país entre 2010 y 2012.

¹⁴⁷ Mark Landler, "U.S. Is Seeking a Range of Sanctions Against Iran", *The New York Times*, 27 de septiembre de 2009, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2009/09/28/world/middleeast/28iran.html>, consultado el 25 de enero de 2017.

¹⁴⁸ Richard Spencer, "Israel Urges West to Stand Firm against Iran", *The Telegraph*, 27 de septiembre de 2009, dirección URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/6237299/Israel-urges-West-to-stand-firm-against-Iran.html>, consultado el 25 de mayo de 2017.

3.3 DE REGRESO A LA VÍA COERCITIVA Y LA CUARTA RONDA DE SANCIONES MULTILATERALES

Con el poco éxito del primer acercamiento diplomático hacia Irán, tras la debacle en las reuniones de Ginebra y Viena, la administración Obama, predispuesta desde un inicio y presionada por sus críticos dentro y fuera de Estados Unidos, reajustó la política exterior y decidió incrementar la intensidad de las acciones punitivas. Desde el mes de noviembre de 2009 hasta junio de 2010, la Casa Blanca se enfrentó a dos retos: evitar que el Congreso estableciera el paquete de sanciones unilaterales que venía formulando desde mediados de 2009, bajo la presión de la coalición pro Israel vista en el apartado anterior, y utilizar la diplomacia para convencer a Rusia y China de lograr una cuarta ronda de sanciones multilaterales en el CS de la ONU. El plan era construir primero el consenso con los aliados de Estados Unidos para que se formularan los detalles del nuevo paquete de sanciones a nivel multilateral, puesto que si se realizaba de manera unilateral algunos países, como la RPC, podrían ver sus intereses económicos afectados.

Ambas cámaras del Congreso tenían lista una iniciativa de ley integral,¹⁴⁹ *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2009*, hacia finales de ese año, cuyo propósito principal era expandir la legislación de 1996, vista en apartados anteriores, pero integrando restricciones para tratar de obstruir la exportación de petróleo refinado hacia Irán. Ante esta situación, el Departamento de Estado, por medio del subsecretario Jim Steinberg, envió una carta a John Kerry, el entonces presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, para pedir que la ley promovida por el senador de Connecticut, Christopher Dodd, no fuera enviada al

¹⁴⁹ Las iniciativas *Iran Sanctions Enabling Act* y la *Iran Refined Petroleum Sanctions Act* no fueron aprobadas por ambas cámaras, pero parte de sus disposiciones se integraron a la propuesta integral, que sería la base de la ley que se aprobaría en el verano de 2010.

Ejecutivo hasta el año siguiente. En la misiva, Steinberg expresó lo siguiente: “Estamos entrando a un periodo crítico de diplomacia intensa para imponer presión significativa sobre Irán [...]. En esta coyuntura, estoy preocupado de que esta legislación [del Senado], en su forma actual, pueda debilitar en vez de fortalecer la unidad y el apoyo internacional a nuestros esfuerzos.”¹⁵⁰

A principios de 2010, el Senado empezó a presionar otra vez para que la iniciativa se votara en el pleno, tras algunos días de negociación con la Casa Blanca. Siete senadores escribieron a Obama para expresarle que estaban cansados de esperar, pues la fecha límite para que la diplomacia surtiera efecto ya había pasado. El Senado finalmente aprobó la iniciativa, pero la Cámara de Representantes esperó. En marzo, durante la reunión anual del AIPAC el senador Charles Schumer expresó que "Estados Unidos debe golpear primero, por nuestra parte con sanciones unilaterales, no importa que hagan las demás naciones [...]. No podemos permitirnos esperar a Rusia y China.” Por su parte, Clinton pidió paciencia en ese mismo foro y señaló que la administración estaba trabajando junto con las otras potencias y eso tomaba tiempo. Finalmente, el promotor de la iniciativa en la Casa de Representantes advirtió que trabajaría para que la ley se le enviara a Obama a más tardar en mayo de ese año.¹⁵¹

Desde enero de 2010 tanto Clinton como Susan Rice, la entonces representante estadounidense en la ONU, empezaron a cabildear en las capitales de las otras potencias para formular el nuevo paquete de sanciones en el Consejo de Seguridad. El reto más difícil fue convencer a la RPC para que aceptara este curso de acción, ya que los chinos

¹⁵⁰ Josh Rogin, “State Department Letter to Kerry Outlines ‘serious Substantive Concerns’ with Iran Sanctions Bill”, *Foreign Policy*, 11 de diciembre de 2009, dirección URL: http://thecable.beta.dev.foreignpolicy.com/posts/2009/12/11/exclusive_state_department_letter_to_kerry_outlines_serious_substantive_concerns_wi, consultado el 2 de abril de 2017, [traducción propia].

¹⁵¹ Josh Rogin, “Senators Pressure Obama on Iran Sanctions”, *Foreign Policy*, 23 de marzo de 2010, dirección URL: <https://foreignpolicy.com/2010/03/23/senators-pressure-obama-on-iran-sanctions/>, consultado el 24 de marzo de 2017, [traducción propia].

empezaron a llenar los vacíos en Irán dejados por las empresas occidentales con motivo de las prohibiciones establecidas en los últimos años. El punto de mayor interés para China era evitar que las sanciones impidieran el suministro de petróleo para su industria, pues Irán fungía como uno de sus principales proveedores. La solución de la administración Obama fue solicitar a Arabia Saudita que apoyara el suministro de petróleo a la RPC. El ministro del exterior saudí propuso este plan a su homólogo chino en enero de ese año y trató de persuadirlo para que China apoyara los esfuerzos de las otras potencias.¹⁵² En los meses siguientes, Washington seguiría esta ruta para hacer que Beijing apoyara al P5+1 en el CS.

En estas circunstancias, la actitud de Irán se endureció. En febrero de 2010, el gobierno iraní inició el proceso de alto enriquecimiento de uranio en la planta de Natanz. El argumento era que necesitaban combustible para la producción de isótopos médicos y si Occidente estaba dispuesto a renegociar el acuerdo que no se había logrado el pasado octubre, entonces no continuarían con estos procedimientos.¹⁵³ La táctica iraní no dio resultado, pues la respuesta de Estados Unidos y sus aliados fue de condena. Incluso el gobierno ruso, país que había apoyado el acercamiento diplomático, empezó a expresar que las sanciones económicas empezaban a perfilarse como la mejor medida. Así, la situación de desconfianza no mejoró y los límites respecto al impulso de cambio en la política exterior de Estados Unidos empezaron a acentuarse. El fin del primer episodio de acercamiento entre ambos países fue evidente cuando, en febrero de 2010

¹⁵² Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, "Saudi Foreign Ministry Pressing China to Stop Iranian Proliferation, Concerned About Tsa Regulations", Riad, cable 10RIYADH118_a, Saudi Arabia Riyadh, 26 de enero de 2010, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/10RIYADH118_a.html, consultado el 20 de abril de 2017.

¹⁵³ Haroon Siddique, "Iran Begins Enriching Higher-Grade Uranium, Says State TV", *The Guardian*, 9 de febrero de 2010, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2010/feb/09/iran-enrichment-higher-grade-uranium>, consultado el 22 de abril de 2017.

durante una conferencia de seguridad en Múnich, representantes de sus respectivos gobiernos no realizaron esfuerzo alguno para reunirse.¹⁵⁴

Ahora bien, es menester señalar que la respuesta iraní no se limitó a continuar con su programa de enriquecimiento de uranio y con la retórica desafiante. En estos meses surgió la oportunidad de negociar otro acuerdo, pero ahora con los gobiernos de Brasil y Turquía. Ambos países, principalmente Turquía, tenían la posibilidad de que otra ronda de sanciones debilitaran sus lazos comerciales con Teherán. El gobierno iraní aprovechó esta situación y rápidamente se involucró en diálogos diplomáticos con los representantes turcos y brasileños para revivir el plan de intercambio de UBE. Sin embargo, Clinton y el experto nuclear del Departamento de Estado, Robert Einhorn, explicaron a la delegación turca que ese acuerdo ya era inaceptable, puesto que consistía en la externalización de 1,200 kg de UBE, lo cual ya no representaba el 80% de las reservas totales de Irán como consecuencia de que las actividades de enriquecimiento no habían parado.¹⁵⁵ No obstante, Turquía insistió y continuó con los preparativos para la negociación.

Obama mostró, una vez más, una actitud que osciló entre las dudas y el posible apoyo ante tal propuesta. En primer lugar, aunque firme con su convicción de alentar la responsabilidad global de actores emergentes, bajo el liderazgo de Estados Unidos, el presidente mandó una carta (Anexo IX) a Luiz Inácio Lula da Silva, el entonces presidente brasileño, en vísperas de la visita de Ahmadinejad a Brasil. En la misiva, Obama expresó que Estados Unidos creía que Irán estaba usando una estrategia basada en muestras de flexibilidad, pero que a su vez no se comprometía en términos

¹⁵⁴ Helene Cooper, "U.S. Encounters Limits of Iran Engagement Policy", *The New York Times*, 15 de febrero de 2010, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2010/02/16/world/middleeast/16engage.html>, consultado el 22 de abril de 2017.

¹⁵⁵ Kim Ghattas, *The Secretary: A Journey with Hillary Clinton from Beirut to the Heart of American Power*, Nueva York, Macmillan, 2013, p. 159.

vinculantes para hacer transparentes sus actividades y así ganar tiempo. Sin embargo, en segunda instancia, Obama cometió el “error”, según algunos observadores, de mencionar que para Estados Unidos “[...] *el hecho de que Irán acepte transferir 1,200 kg de UBE hacia otro país sería una medida para la construcción de confianza y reduciría las tensiones generadas por las reservas de uranio [en ese país].*”¹⁵⁶ No es claro si ese pequeño planteamiento en la carta de Obama se trató realmente de un “error” o de una acción sutil que estaba orientada a revivir el acuerdo del año pasado. Lo que es un hecho es que se trató de una falta de coordinación entre el Departamento de Estado y la Casa Blanca, lo cual revela algunos desacuerdos entre Clinton y Obama.

Según Ghattas, la noticia de la carta a Lula no fue bien recibida por el Departamento de Estado, ya que la mera mención de los 1,200 kg de UBE, y el fraseo de la misiva, no aclaraba de manera contundente a Turquía y Brasil que un acuerdo en esos términos no sería aceptado. Clinton rápidamente contactó al ministro de relaciones exteriores turco, Ahmet Davutoglu, para indicarle que los términos de esa negociación no eran suficientes para Estados Unidos y que sería mejor que tanto ellos como los brasileños terminaran con este proyecto.¹⁵⁷ No obstante, Turquía y Brasil prosiguieron, y para el 17 de mayo los tres gobiernos, mediante la Declaración de Teherán, expresaron que habían llegado a un acuerdo, el cual era similar al que se había negociado entre Irán y el P5+1 en octubre pasado, con la única diferencia de que Turquía, y no Francia, enviaría de regreso las barras de combustible. Washington

¹⁵⁶ Glenn Kessler, “U.S., Brazilian Officials at Odds over Letter on Iranian Uranium”, *The Washington Post*, 28 de mayo de 2010, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/27/AR2010052705151.html>, consultado el 23 de abril de 2017, [traducción y cursivas propias].

¹⁵⁷ Kim Ghattas, *op. cit.*, p. 160.

rápidamente rechazó el acuerdo y anunció que seguirían los esfuerzos para lograr la cuarta ronda de sanciones.¹⁵⁸

En los mismos días, Hillary Clinton concluyó la negociación con el gobierno chino, en una reunión con el embajador de la RPC en Washington, Zhang Yesui, llevada a cabo en Perú y en la que ambos diplomáticos contrastaron los borradores para la resolución que habría de votarse días después.¹⁵⁹ De esta manera, en junio de 2010 el CS emitió la resolución 1929, la cual prohibió a los Estados asistir a Irán en cualquier actividad financiera relacionada con el enriquecimiento de uranio; la transferencia de tecnología para esos mismos fines; y se estableció un nuevo régimen de inspección para evitar el contrabando de bienes prohibidos a Irán, entre otras cosas.¹⁶⁰ A partir de ese momento se dio luz verde a los países europeos para que empezaran a imponer sanciones unilaterales.

Posteriormente, el Congreso de Estados Unidos aprobó la *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*, la cual expandía las restricciones de la legislación de 1996, con la novedad de que ahora se sancionaría a cualquier entidad que invirtiera en el desarrollo energético de Irán, con un monto mayor a 20 millones de dólares (a diferencia de los 40 millones de la ley anterior), que exportara petróleo refinado a Irán o que facilitara servicios y otros bienes necesarios para el desarrollo de las capacidades iraníes para la refinación de ese recurso natural. Además, la legislación estableció el marco para la elaboración de sanciones destinadas

¹⁵⁸ Robert Gibbs, "Statement by White House Press Secretary Robert Gibbs on Iran", *The Whitehouse*, 17 de mayo de 2010, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-white-house-press-secretary-robert-gibbs-iran>, consultado el 19 de abril de 2017.

¹⁵⁹ Mark Landler, *Alter Egos: Obama's Legacy, Hillary's Promise and the Twilight Struggle over American Power*, edición Kindle, Nueva York, Random House, 2016, posición 4208.

¹⁶⁰ United Nations, "Security Council Imposes Additional Sanctions on Iran, Voting 12 in Favour to 2 Against, with 1 Abstention | Meetings Coverage and Press Releases", 9 de junio de 2010, dirección URL: <http://www.un.org/press/en/2010/sc9948.doc.htm>, consultado el 20 de enero de 2017.

a entidades financieras que permitían transacciones relacionadas con el programa de armas de ese país y el apoyo al terrorismo.¹⁶¹

El endurecimiento de la postura estadounidense también puede ser ilustrada por los ataques cibernéticos, mediante el virus *Stuxnet*, para frenar el desarrollo de las capacidades nucleares de Irán. Este proyecto, conocido como *Olympic Games*, se inició durante la administración Bush en conjunto con Israel. Sin embargo, el presidente Obama decidió continuar con el plan, aunque insistió en que debía ser totalmente secreto para no dejar rastro que pudiera indicar la autoría estadounidense.¹⁶² No existe mucha evidencia sobre el éxito del proyecto; aunque según Nasr, Irán tenía en 2009 4,290 centrifugadoras y para agosto de 2010 el número se había reducido a 3,772.¹⁶³ Sea como fuere, esta fue otra medida de Estados Unidos. El programa dejó de ser eficaz o posiblemente se canceló cuando se filtró la información al público y en los próximos años Irán seguiría aumentando el número de sus centrifugadoras notablemente.

Así pues, el año 2010 estuvo caracterizado por los esfuerzos de Estados Unidos para robustecer las medidas punitivas y aumentar la presión sobre Irán. Para finalizar este apartado queda explorar un punto relacionado con las razones por las que Washington rechazó los esfuerzos de Turquía y Brasil. Primero, la administración invirtió demasiado esfuerzo y capital político para lograr la coalición multilateral con las otras potencias, principalmente con Rusia y China, a quienes ofreció una serie de concesiones a cambio de su apoyo, lo cual hacía muy difícil que en esa situación se aceptara lo establecido en la Declaración de Teherán, pues de hacerlo se habría tenido que suspender la cuarta ronda de sanciones. Segundo, el factor relacionado con la

¹⁶¹ U. S. Department of Treasury, “Ley Integral de Sanciones, Rendición de Cuentas y Desinversión Contra Irán (CISADA)”, Hoja de datos, julio de 2010, dirección URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/CISADA_spanish.pdf, consultado el 20 de enero de 2017.

¹⁶² David E. Sanger, *Confront and Conceal, Obama’s Secret Wars and Surprising Use of American Power*, *op. cit.*, p. 202.

¹⁶³ Vali Nasr, *op. cit.*, posición 2217.

incertidumbre sobre las verdaderas intenciones de Teherán volvió a jugar un rol importante en la posición estadounidense tal y como lo demuestra la carta de Obama a Lula. Es decir, se pensó que Irán sólo había aceptado el acuerdo para ganar otra vez tiempo y evitar que se impusieran más sanciones. Tercero, destaca la “posible” resistencia del Departamento de Estado frente a la Casa Blanca, aunque la falta de evidencia, y las sutilezas en el fraseo de Obama en la misiva enviada al presidente brasileño, no permiten llegar a conclusiones claras sobre este evento. Finalmente, el presidente no tenía capital político en Estados Unidos para apoyar la declaración. Como ya se señaló, la presión de los opositores no dejó de hacerse sentir y esto redujo la probabilidad de que Washington suavizara su actitud de cara a las elecciones intermedias.¹⁶⁴

3.3 EL ORIGEN DEL CANAL DIPLOMÁTICO SECRETO

Desde el inicio de la administración, el presidente y sus asesores estaban conscientes de que las tres décadas de hostilidad y desconfianza entre los dos países representarían un serio obstáculo frente a la posibilidad de aplicar el instrumento diplomático para lograr una negociación. En una reunión para la revisión de la estrategia en marzo de 2009 este tema se abordó entre Obama y sus colaboradores. En esa ocasión, Dennis Ross señaló que después de la revolución de 1979 el régimen iraní había registrado sólo tres cambios importantes en su política exterior: hacia el final de la guerra con Iraq, cuando el Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica de Irán (en adelante CGRII) le informó al entonces líder supremo, Jomeini, que no había la suficiente fuerza para continuar con el conflicto indefinidamente; en la década de los noventa, cuando las potencias europeas amenazaron a Teherán con sanciones a causa de una serie de

¹⁶⁴ Trita Parsi, *A Single Roll of the Dice*, op. cit., p. 209.

asesinatos de disidentes en Europa; y en 2003, ante el rápido derrocamiento de Saddam Hussein en Iraq y los rumores que ubicaban a Irán como el siguiente objetivo del ejército estadounidense, lo cual provocó que el comportamiento iraní se suavizara, pues el gobierno suspendió el enriquecimiento de uranio y firmó el protocolo adicional del TNP.¹⁶⁵ En cada uno de los casos, la República Islámica había sido forzada a optar por el pragmatismo y la adaptación. Por lo tanto, según Ross, la principal implicación era que Obama no lograría inducir un cambio en la actitud iraní tan fácilmente, pues era un “[...] régimen basado en las sospechas, casi con un sentimiento de paranoia.”¹⁶⁶

El comentario de Ross tenía una connotación pesimista y escéptica respecto a los efectos de la interacción directa, pero el presidente insistió en que el hecho de que Teherán haya cambiado la orientación de su política exterior, aunque pocas veces y temporalmente, era razón suficiente para intentar el contacto a pesar de lo difícil que sería el proceso. En esa reunión, Clinton estuvo de acuerdo en términos generales con el presidente, aunque no dejó de expresar su escepticismo y su inclinación por una política más firme. Sea como fuere, es interesante observar estas diferencias entre Ross, Clinton y Obama, pues en cierta medida reflejan la esencia de la política de dos vías y las dificultades prácticas en su ejecución, tal como lo ilustra el caso de la “mala coordinación” entre la Casa Blanca y el Departamento de Estado respecto a la Declaración de Teherán.

En mayo de 2009, Ross recibió una visita peculiar: Salem ben Nasser al-Ismaily, emisario personal del sultán de Omán, Qaboos bin Said. Ismaily transmitió una oferta

¹⁶⁵ El proceso de enriquecimiento de uranio se reanudó en 2005, una vez que Mahmoud Ahmadinejad llegó a la presidencia de Irán, lo cual coincidió también con la situación de “empantanamiento” del ejército estadounidense en Iraq.

¹⁶⁶ Mark Landler es el corresponsal del *The New York Times* para la Casa Blanca. En la obra citada relata el inicio del canal diplomático secreto entre Irán y Estados Unidos con base en el seguimiento que él mismo hizo del proceso y en entrevistas a los principales actores una vez que la información se hizo pública. Véase: Mark Landler, *Alter Egos: Obama's Legacy, Hillary's Promise and the Twilight Struggle over American Power*, op. cit., posición 4022 [traducción propia].

iraní para negociar con la administración Obama respecto a diferentes temas. Además, ofreció a los estadounidenses la oportunidad para que, de decidirlo así, Omán fungiera como el territorio para albergar las negociaciones lejos de la prensa.¹⁶⁷ Ross cuestionó al emisario del sultán sobre la autoría de la propuesta y su autenticidad, concluyendo que, según lo que el propio Ross expone a Mark Landler, los omaníes tenían vínculos sólidos con la élite iraní.¹⁶⁸ Ross mantuvo latente el contacto con Ismaily y en los meses siguientes la oportunidad se presentó para probar la utilidad de este personaje como mediador.

En julio de 2009, tres excursionistas estadounidenses fueron arrestados en Irán y rápidamente fueron acusados de espionaje. En esta ocasión, el Departamento de Estado decidió apoyarse en Ismaily para negociar con Teherán la liberación de los excursionistas. En septiembre de 2010, Ismaily logró la liberación de Sarah Shourd y realizó avances para obtener la libertad de los otros dos estadounidenses, quienes saldrían de prisión en 2011. Este proceso generó confianza en el Departamento de Estado respecto a la solidez de los vínculos entre Ismaily y Teherán. Ahora bien, según Landler, el emisario del sultán de Omán pidió, a su vez, que los estadounidenses consideraran la liberación de algunos prisioneros iraníes en Estados Unidos y Reino Unido. En 2011, los estadounidenses pusieron en libertad a tres iraníes acusados de exportar ilegalmente equipo del ejército norteamericano a Irán.¹⁶⁹ Este procedimiento lo llevó a cabo Washington sin llamar la atención y sin reconocer que la liberación de

¹⁶⁷ Posteriormente, el gobierno de Omán ofreció en repetidas ocasiones su asistencia a los estadounidenses para organizar reuniones “discretas” entre representantes de este último gobierno y los negociadores iraníes. Por ejemplo, un mensaje de Usuf bin Alawi, ministro de Asuntos Exteriores de Omán, a Richard J. Schmierer, el embajador estadounidense en ese país, en diciembre de 2009 ilustra estas ofertas. Véase: Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Oman - Fm’s Views on Iran Issues”, Muscat, 7 de diciembre de 2009, cable 09MUSCAT1067_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09MUSCAT1067_a.html, consultado el 24 de abril de 2017.

¹⁶⁸ Mark Landler, *op. cit.* posición 4155.

¹⁶⁹ Dos prisioneros que se liberaron se encontraban en Estados Unidos, Shahrzad Mir Gholikhan y Mojtaba Atarodi, y el tercero en Gran Bretaña, Nosratollah Tajik. *Ibid.*, posición 4260.

estos prisioneros tuviera algo que ver con la situación diplomática entre ambos países ni que se tratara de un *quid pro quo*.

Estos intercambios significaron los primeros gestos de los dos gobiernos para la generación de confianza y no es sorprendente que, dada la fuerza de los opositores a la estrategia de Obama, se llevaran a cabo mediante el canal secreto con mediación de Omán. Como lo plantea Clinton: “[...] la secrecía sería necesaria para prevenir que los grupos de línea dura, en ambos lados, descarrilaran las negociaciones incluso antes de que comenzaran.”¹⁷⁰ Además del asunto de los prisioneros, según Jay Solomon, los iraníes también solicitaron que Estados Unidos pusiera en su lista de organizaciones terroristas a grupos opositores al régimen islámico y, por último, incrementar las visas estadounidenses para sus estudiantes. En septiembre de 2011, Hillary Clinton anunció una embajada virtual para hacer posible la entrega de visas a estudiantes iraníes y promover intercambios académicos. En noviembre de 2010, el Departamento de Estado sancionó al grupo Jundullah, el cual había llevado a cabo ataques a mezquitas chiítas en el Oriente de Irán, con lo cual se mandó una señal importante al régimen iraní de que Washington tenía intenciones positivas: “Quisimos decirles, ‘si hay apertura de tu parte, entonces hay apertura por la nuestra’”, dijo un funcionario estadounidense.¹⁷¹

De esta manera, la administración Obama empezó a dar las concesiones necesarias que habrían de generar certidumbre suficiente para que los iraníes, a su vez, mostraran su disposición a entablar negociaciones. En 2011, Khamenei finalmente aceptó la apertura de esta ruta secreta y posteriormente, en una declaración hecha en 2013, dio a conocer parte del proceso: “Mediante un intermediario [Qaboos], él [Obama] nos pidió negociar y resolver el asunto. Yo dije al [...] intermediario que no

¹⁷⁰ Hillary Clinton, *Hard Choices*, *op. cit.*, [traducción propia].

¹⁷¹ Jay Solomon, “Secret Dealings with Iran Led to Nuclear Talks”, *The Wall Street Journal*, 29 de junio de 2015, dirección URL: <http://www.wsj.com/articles/iran-wish-list-led-to-u-s-talks-1435537004>, consultado el 27 de noviembre de 2016, [traducción propia].

confiábamos en los estadounidenses y sus declaraciones. Él dijo, ‘intenta una vez más’, y dijimos, ‘Está bien, intentaremos otra vez’”.¹⁷²

Ahora bien, en cuanto al desarrollo del canal secreto la Casa Blanca fue lo suficientemente cautelosa y prudente para activar las reuniones, primero con el sultán de Omán, con el propósito de evaluar la fiabilidad de esta vía, y posteriormente con los propios iraníes. Por ejemplo, Clinton visitó Omán a finales de 2010 para reunirse con el sultán y discutir el tema; Obama, por su parte, habló con Qaboos un par de veces, sin dar a conocer estas llamadas al público. Es en este momento cuando John Kerry se involucró en el proceso con un marcado optimismo.¹⁷³ Kerry realizó algunas visitas a Omán en 2011, durante la primera mitad de 2012 y también se entrevistó discretamente con Ismaily en otros foros. Esta situación hizo que Clinton y el Departamento de Estado empezaran a inquietarse.

Las diferencias entre Clinton y Kerry pueden ser ilustradas mediante los movimientos que ambos personajes realizaron en el marco del canal secreto y respecto a la viabilidad del mismo. Por un lado, Kerry era optimista de que dicho canal tenía que ser probado y la única manera de hacerlo era activarlo, para lo cual trató de persuadir al presidente; por otro, Clinton y sus asesores mostraron dudas sobre la conveniencia de utilizar esa vía para iniciar las negociaciones y sospecharon de Kerry, pues se temía que éste ofreciera concesiones que el gobierno de Irán había estado buscando y que la Casa Blanca hasta ese momento debatía si hacerlo o no: *aceptar el derecho de Irán a enriquecer uranio con fines pacíficos*.¹⁷⁴

¹⁷² Laura Rozen, “Inside the Secret US-Iran Diplomacy That Sealed Nuke Deal”, *Al-Monitor*, 11 de agosto de 2015, dirección URL: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/08/iran-us-nuclear-khamenei-salehi-jcpoa-diplomacy.html>, consultado el 2 diciembre de 2016, [traducción propia].

¹⁷³ Mark Landler, *op. cit.*, posición 4260.

¹⁷⁴ *Ibid.*, posición 4277.

Finalmente, Obama decidió probar el canal secreto y en junio de 2012 se llevó a cabo la primera reunión en Omán. El asesor de Clinton, Jake Sullivan, el experto en Irán de la Casa Blanca, Puneet Talwar, y el especialista en comunicaciones y logística, Emmett Beliveau, se reunieron con el anfitrión Ismaily y con los representantes del gobierno iraní: Reza Zabib y Reza Najafi, ambos funcionarios de medio rango. En esa reunión, Zabib y Najafi volvieron a insistir sobre la necesidad de que Estados Unidos reconociera el derecho de Irán a la energía nuclear, a lo que los estadounidenses se negaron. Finalmente, la delegación norteamericana alertó a su contraparte que por el momento las reuniones no podían continuar debido al proceso electoral en Estados Unidos.

En octubre de 2012, Mark Landler y Helene Cooper publicaron en *The New York Times* una nota que sugería el acuerdo entre Estados Unidos e Irán para llevar a cabo negociaciones uno a uno, sin la participación de las otras potencias.¹⁷⁵ La administración Obama rápidamente negó esta información, pero los grupos opositores a la estrategia de la Casa Blanca trataron de sacar provecho de cara a las elecciones de noviembre. En el tercer y último debate presidencial el moderador Bob Schieffer aludió al reportaje antes mencionado y Obama insistió en que la nota era falsa, pero Mitt Romney, el candidato del Partido Republicano, aprovechó el momento para cuestionar la política hacia Irán argumentando que la postura de Estados Unidos proyectaba debilidad, situación que era capitalizada por la República Islámica para seguir ganando tiempo.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Helene Cooper y Mark Landler, "U.S. Officials Say Iran Has Agreed to Nuclear Talks", *The New York Times*, 20 de octubre de 2012, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2012/10/21/world/iran-said-ready-to-talk-to-us-about-nuclear-program.html>, consultado el 27 de abril de 2017.

¹⁷⁶ "Election 2012 | Obama vs. Romney: Complete 3rd Presidential Debate", *The New York Times-YouTube channel*, 22 de octubre de 2012, dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=tecohezcA78>, consultado el 27 de abril de 2017, min. 48:00.

Como se podrá observar en el siguiente apartado, los grupos que resistieron en el primer periodo presidencial al cambio dentro y fuera de Estados Unidos incrementaron la presión hacia la administración Obama en el contexto electoral con el argumento de que la actividad diplomática para lograr un acuerdo era un signo de debilidad y que era tiempo de considerar la opción militar. Así pues, la secrecía del canal de comunicación inaugurado y la inflexibilidad de Estados Unidos para no cambiar su actitud hacia el final del primer periodo presidencial se explican en buena medida por el momento político, pues una concesión hubiera sido aprovechada por la oposición para afirmar que Obama sólo estaba “apaciguando” al enemigo.

3.4 LOS CONSTREÑIMIENTOS DE LA DIPLOMACIA OFICIAL Y LOS LLAMADOS A LA GUERRA EN EL CONTEXTO ELECTORAL DE 2012

La postura diplomática oficial de Estados Unidos siguió siendo inflexible durante los pocos encuentros entre Irán y el P5+1 en 2011 y 2012. En todas esas reuniones la actitud de Estados Unidos fue de no mostrar disposición para realizar las concesiones necesarias que harían evolucionar la negociación. Por ejemplo, en enero de 2011 la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, expuso a Jalili un nuevo plan para el intercambio de UBE. Jalili respondió que antes de llegar a un acuerdo, las potencias deberían reconocer el derecho de Irán al enriquecimiento de uranio para fines civiles y la posibilidad de levantar las sanciones impuestas. Estados Unidos y las otras potencias se negaron.

En junio de 2011, el gobierno de Irán anunció que triplicaría la producción de uranio enriquecido al 20%, además, en ese mismo mes llevó a cabo una serie de pruebas con misiles balísticos Shaba y misiles de corto alcance Zelzal. También, Teherán anunció que por fin había logrado construir el primer silo para el almacenamiento de

los misiles.¹⁷⁷ Sin embargo, Ahmadinejad declaró que seguía dispuesto a negociar y que aceptaría hacerlo con base en el plan propuesto por Segrei Lavrov, ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, el cual había sido discutido primero con los Estados Unidos. La propuesta de Lavrov consistía en negociar “paso por paso” mediante un esquema de incentivos. Por ejemplo, por cada concesión que hiciera alguna de las partes, la otra tendría que responder en consecuencia con otra concesión para ir construyendo confianza, lo cual implicaba que en algún momento Estados Unidos tendría que considerar la posibilidad del levantamiento de sanciones. Clinton sólo respondió que Washington estaba comprometido a su estrategia *dual*, pero que estudiaría esta propuesta.¹⁷⁸ No obstante, en las siguientes reuniones entre Irán y el P5+1 la postura oficial estadounidense se mantuvo inflexible.

En este contexto, el OIEA publicó en noviembre de 2011 un informe en el que se advertía que el programa nuclear podría tener dimensiones militares, pues Irán había llevado a cabo algunas actividades que así lo indicaban: como la adquisición de información sobre el desarrollo de armas nucleares y esfuerzos para el diseño de una bomba.¹⁷⁹ Este informe fue utilizado por los críticos de Obama rápidamente y empezaron a presionar para que la política de “dos vías” finalizara y se iniciaran los preparativos para la guerra.¹⁸⁰ El Congreso de Estados Unidos, por su parte, estableció nuevos castigos para atacar al banco central iraní y así reforzar las restricciones para

¹⁷⁷ “Iran Test-Fires 14 Missiles during Military Drills”, *CNN*, 28 de junio de 2011, dirección URL: <http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/06/28/iran.missiles/index.html>, consultado el 28 de noviembre de 2016.

¹⁷⁸ Arshad Mohammed, “Russia Lays Out ‘step-by-Step’ approach on Iran”, *Reuters*, 13 de julio de 2011, dirección URL: <http://www.reuters.com/article/us-iran-russia-usa-idUSTRE76C6Z620110713>, consultado el 28 de noviembre de 2016.

¹⁷⁹ International Atomic Energy Agency, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General”, 18 de noviembre de 2011, dirección URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>, consultado el 20 de enero de 2017, p. 8.

¹⁸⁰ Vali Nasr, *op. cit.*, posición 2248.

realizar negocios con Irán en el ámbito energético. Ante esta situación, Teherán advirtió que cerraría el Estrecho de Ormuz para impedir el abastecimiento de hidrocarburos hacia Occidente si Estados Unidos y sus aliados continuaban imponiendo sanciones.¹⁸¹

La tensión poco a poco fue incrementando, situación que fue aprovechada también por los republicanos. Por ejemplo, Dick Cheney, ahora en contra de la política de acercamiento, señaló que el presidente debería haber ordenado un ataque aéreo sobre Irán después de que se negó a devolver a Estados Unidos un avión no tripulado que se había estrellado en su territorio.¹⁸² Por otra parte, Mitt Romney criticó a la “débil” política exterior de Obama e insistió en que, de llegar a ser presidente, dirigiría un ataque preventivo en contra de Irán tras la fallida estrategia de presión y diplomacia.¹⁸³ Obama intentó cabildear otra vez en el Foro de APEC para que se lograra una ronda más de sanciones, quizá para apaciguar a los opositores, aunque sus intentos no tuvieron éxito ante el rechazo de los chinos y los rusos. No obstante, en enero de 2012, los países de la Unión Europea acordaron establecer un embargo petrolero en contra de Teherán como consecuencia del incremento en las tensiones.¹⁸⁴

En estas circunstancias, la administración Obama redirigió sus esfuerzos para evitar la guerra frente a la presión de los republicanos, del AIPAC y de la actitud agresiva del gobierno de Israel, quienes buscaban limitar las alternativas de Obama para que éste optara por la vía militar o al menos no flexibilizara su posición en las

¹⁸¹ “Iran Threatens to Block Strait of Hormuz Oil Route”, *BBC News*, 28 de diciembre de 2011, dirección URL: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-16344102>, consultado el 4 de diciembre de 2016.

¹⁸² “Iran Threatens to Shut Strait of Hormuz with Military Exercise”, *Daily Mail Online*, 13 de diciembre de 2011, dirección URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2073769/Iran-threatens-shut-Straits-Hormuz-military-manoevre.html>, consultado el 4 de diciembre de 2016.

¹⁸³ Jon Swaine, “Republican Hopefuls Would Go to War with Iran”, *The Telegraph*, 13 de noviembre de 2011, dirección URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/republicans/8887247/Republican-hopefuls-would-go-to-war-with-Iran.html>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

¹⁸⁴ Julian Borger, “EU Agrees Iran Oil Embargo”, *The Guardian*, 4 de enero de 2012, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2012/jan/04/eu-iran-oil-embargo-ban>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

negociaciones multilaterales. Desde años atrás, Israel ha mantenido una postura agresiva y amenazante en contra de Irán. En repetidas ocasiones se sugirió que Tel Aviv estaba planeando un ataque a las instalaciones nucleares iraníes. Incluso, según algunas fuentes, desde 2010 se llevaron a cabo preparativos al respecto, aunque esto dividió al gabinete de Netanyahu. Además, existen sospechas creíbles de que el Mossad, la agencia de inteligencia de Israel, planeó los asesinatos de científicos iraníes de manera independiente, ante la negativa de Washington de llevar a cabo acciones más firmes, que se asemejaron a los homicidios de científicos egipcios en la década de los sesenta. La credibilidad de estas amenazas se sustentó en el hecho de que Israel ya había ejecutado acciones similares en el pasado, destinadas a destruir instalaciones nucleares principalmente en Iraq y Siria, en la década de los ochenta del siglo pasado y en 2007, respectivamente.¹⁸⁵

Los estadounidenses rápidamente se opusieron a cualquier ataque israelí que los arrastrara a la guerra. En Estados Unidos, los republicanos una vez más, aliados con Netanyahu y conscientes del contexto electoral, empezaron a cuestionar si Obama en realidad era un líder fuerte y si tenía la suficiente determinación para considerar un ataque preventivo. En el discurso de Obama en la reunión anual de AIPAC, el presidente aseguró que la opción militar seguía considerándose y que no permitiría que Irán se convirtiera en un Estado nuclear, pero insistió en darle la oportunidad al diálogo.¹⁸⁶ En abril, Obama reafirmó que este enfoque era la mejor opción en ese contexto: “[...] si de hecho podemos resolver estos asuntos mediante la diplomacia, estaremos más seguros, en una mejor posición para proteger a nuestros aliados, y

¹⁸⁵ Hillary R. Clinton, *Hard Choices*, *op. cit.*

¹⁸⁶ Barack H. Obama, “President Obama at 2012 AIPAC Policy Conference”, *The White House*, 4 de marzo de 2012, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/node/127629>, consultado el 6 de diciembre de 2016.

¿Quién sabe? Irán podría cambiar.”¹⁸⁷ Según Leon Panetta, el entonces secretario de Defensa de Estados Unidos, una guerra con Irán tendría consecuencias no deseadas para los intereses de ese país en Medio Oriente, aunado a que los precios del petróleo se incrementarían, lo cual causaría una crisis que entorpecería el proceso de recuperación del sistema económico internacional.¹⁸⁸

Es claro que la administración Obama se concentró en no hacer arrastrado a un conflicto debido a la situación financiera de Estados Unidos. Un ejemplo que refuerza esta aseveración puede ser ubicado en el informe *Sustaining U.S. Global Leadership*, desarrollado por el Departamento de Defensa y presentado en enero de 2012, justo en medio de las tensiones. En el preámbulo del informe, Obama hizo alusión al reto de mantener la supremacía militar de Estados Unidos en circunstancias fiscales adversas e insistió en que los desafíos contemporáneos “[...] no pueden ser trabajo solamente de nuestras fuerzas armadas, es por eso que hemos reforzado los instrumentos del poder estadounidense, incluyendo a la diplomacia, el desarrollo, la inteligencia y la seguridad interna.”¹⁸⁹

Si bien en ese plan estratégico de defensa se consideró que un Irán nuclear representaba una de las mayores amenazas al liderazgo estadounidense, también se expresó prudencia ante la posibilidad de que Estados Unidos se volviera a involucrar en un conflicto armado de gran escala.¹⁹⁰ Como ya se comentó, Panetta aludió en sus declaraciones a consecuencias “no deseadas” para los intereses de Estados Unidos en

¹⁸⁷ Thomas L. Friedman, “Iran and the Obama Doctrine”, *op. cit.* [traducción propia].

¹⁸⁸ “Military Strike on Iran Would Have ‘Unintended Consequences’, Warns U.S. Defense Secretary”, *Daily Mail Online*, 11 de noviembre de 2011, dirección URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2060304/Leon-Panetta-Military-strike-Iran-unintended-consequences.html>, consultado el 22 de noviembre de 2016.

¹⁸⁹ U. S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, enero de 2012, dirección URL: http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf, consultado el 20 de abril de 2017, [traducción propia].

¹⁹⁰ *Ibid.*, pp. 4-6.

Medio Oriente si se desataba una guerra con Irán, pero el informe del Departamento de Defensa también consideró constreñimientos de orden interno, principalmente presupuestales, que ilustran el debilitamiento de las capacidades estadounidenses. En estas circunstancias, el líder, tal como se revisó en el capítulo anterior, mostró una vez más una actitud prudente y la inclinación a estar abierto a la información, pues su participación en el desarrollo de dicho informe¹⁹¹ quedó plasmada en la idea de que una intervención militar en esas circunstancias no ayudaría al sostenimiento del liderazgo global de Estados Unidos. En este sentido, los problemas presupuestales y la emergencia de otros actores, como la RPC, indicaban la necesidad de mantener la libertad de maniobra en Eurasia y de actuar con cautela utilizando medios alternativos para el ejercicio del poder.

Sin embargo, durante ese año los israelíes no quitaron el dedo del renglón y siguieron con las amenazas y los planes para una ofensiva militar. En el verano, Ehud Barak, el entonces ministro de Defensa de Israel, y Leon Panetta se reunieron una vez más para discutir la posibilidad de un ataque. Panetta no apoyó la idea de Barak y éste, a su vez, volvió a cuestionar la fortaleza de Obama.¹⁹² El argumento de Tel Aviv era que Irán ya se había acercado demasiado a la “zona de inmunidad”, puesto que sus avances le permitirían construir una bomba atómica en pocos meses si así lo decidía. A este respecto, es útil considerar lo que representa para Irán el desarrollo técnico en ese ámbito. Según Mesa Delmonte, la estrategia iraní ha sido sólo desarrollar su programa con el objetivo de adquirir las “capacidades potenciales” mediante el dominio del ciclo

¹⁹¹ Según Kevin Marsh, ante los problemas presupuestales que afectaron a Estados Unidos durante esos años, Obama ordenó la revisión de la estrategia de defensa global en agosto de 2011, participó activamente durante su desarrollo y hasta su presentación en enero de 2012, plasmando así su visión sobre la orientación de la política de defensa y las prioridades de Estados Unidos al respecto. Véase: Kevin Marsh, “Managing Relative Decline: A Neoclassical Realist Analysis of the 2012 US Defense Strategic Guidance”, *Contemporary Security Policy*, vol. 33, no. 3, 2012, pp. 491–492.

¹⁹² Derek Chollet, *op. cit.*, posición 3246.

de combustible, sin cruzar la línea roja que representaría la construcción de un explosivo nuclear.¹⁹³ Así pues, este problema complejo se recrudeció en los años anteriores junto con la falta de transparencia respecto a permitir que el OIEA tuviera acceso al territorio iraní para supervisar las actividades e instalaciones respectivas en este campo. Estos elementos eran las principales fuentes de incertidumbre sobre las intenciones de Teherán y fueron utilizados por la coalición pro Israel para promover su punto de vista.

De esta manera, las opciones de la administración Obama en el contexto electoral volvieron a estar limitadas y esto se expresó en su postura diplomática durante las reuniones entre Irán y el P5+1 en ese año. Por ejemplo, en abril Teherán respondió otra solicitud hecha por Catherine Ashton para volver a reunirse. Los iraníes, con base en lo propuesto por el gobierno ruso, volvieron a manifestar su intención de cooperar si las potencias y Estados Unidos reconocían su derecho al enriquecimiento de uranio para fines civiles. Washington no accedió y sólo ofreció proveer partes para la industria aérea de Irán, tal como lo hizo Condolezza Rice años atrás.¹⁹⁴ En junio se volvieron a reunir las partes sin grandes resultados.

La presión externa, por parte de Israel, e interna, por parte de los republicanos aliados con AIPAC, hizo que Obama no intentara algo nuevo ese año, pues se corría el riesgo de mostrarse muy débil, en el caso de flexibilizar su posición en las reuniones multilaterales, o muy agresivo, en el caso de ceder ante la presión de los llamados a la guerra. Ambos escenarios perjudicarían su campaña para reelegirse como presidente de Estados Unidos. Ehud Barak señaló hacia finales de 2012 que Israel consiguió un “gran logro”, pues tuvo éxito en no permitir que Estados Unidos quitara la presión sobre Irán.

¹⁹³ Luis Mesa Delmonte, *op. cit.*, p. 834.

¹⁹⁴ Vali Nasr, *op. cit.*, posición 2345.

El entrevistador, Jonathan Tepperman, sugiere que Barak se refería a la presión ejercida por AIPAC y Netanyahu en Estados Unidos y a la agresividad del propio gobierno de Israel, la cual no iba dirigida a amedrentar a Irán, sino a limitar las opciones del gobierno estadounidense.¹⁹⁵

Así pues, en seguida del fracaso diplomático en 2009, la política exterior de Estados Unidos regresó a su cauce tradicional para volver a enfatizar el uso de la coerción económica y dejó de lado, al menos oficialmente, los intentos de solucionar el problema porque eso implicaba dar concesiones. El regreso a las acciones coercitivas estuvo influido por las dudas que tenía el propio Obama sobre las verdaderas intenciones de Irán; por las respuestas del gobierno iraní presidido por un presidente hostil hacia Occidente; y, finalmente, por la presión de los opositores dentro y fuera de Estados Unidos. En este sentido, la victoria de estos últimos grupos, como lo señala Barak, consistió en evitar que Estados Unidos flexibilizara su posición en distintas oportunidades en el ámbito multilateral. No obstante, una vez que el proceso electoral de 2012 en Estados Unidos concluyó y Obama volvió a tomar posesión del cargo la actitud de este gobierno volvería a reajustarse una vez más.

¹⁹⁵ Jonathan Tepperman, "Barak's Last Battle: An Israeli Lion in Winter", *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 1, 2013, pp. 91–104.

CAPÍTULO 4. EL REGRESO DE LA DIPLOMACIA Y EL PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL CONJUNTO

A partir de los primeros meses de 2013, la actitud estadounidense se reajustó y esto permitió la reactivación del canal secreto con los iraníes. El elemento central de la flexibilización en la postura estadounidense consistió en ofrecer a Irán la posibilidad de que Estados Unidos aceptaría “un programa interno de enriquecimiento de uranio” a cambio de una garantía inmediata respecto a que Teherán empezara a tomar las medidas necesarias para demostrar que su programa era pacífico. En este último capítulo se analiza el reajuste táctico final en la política exterior de Estados Unidos que intensificó el uso de la diplomacia, estableció un freno al establecimiento de nuevas sanciones y aceleró el proceso de negociación que culminó en el Plan de Acción Integral Conjunto (en adelante PAIC) entre Irán y el P5+1 de julio de 2015.

En el primer apartado se exploran los efectos de la reelección sobre el aumento en la capacidad de maniobra de Obama, lo cual le permitió ofrecer las concesiones que en el periodo anterior no estuvo dispuesto a expresarle al gobierno iraní. En el segundo apartado se reconstruye el proceso de negociación que se aceleró a partir de la firma de la primera medida de generación de confianza: un acuerdo negociado entre Estados Unidos e Irán, firmado a finales de 2013. En esa parte, se analizan las posturas de ambos países durante las negociaciones que culminaron en la firma del PAIC poniendo énfasis en un fenómeno relacionado con la actitud iraní y las características del plan a la luz de nuestro argumento, ya que el acuerdo ilustra un tema en el que se ha insistido a lo largo del trabajo: la defensa firme de Irán a su derecho a la energía nuclear civil influyó en el comportamiento de Estados Unidos en circunstancias concretas. Finalmente, se analiza por qué el aumento de la presión de los grupos opositores a Obama no tuvo el mismo efecto sobre la conducta estadounidense a diferencia del primer periodo presidencial,

aunado a las acciones del presidente para evitar que los factores institucionales fungieran como un obstáculo para la consolidación del proceso de negociación.

4.1 LA REELECCIÓN Y LA REACTIVACIÓN DEL CANAL SECRETO

Desde el inicio del segundo periodo presidencial de Obama se puede observar un cambio en la postura estadounidense, lo cual provocó que el proceso se acelerara y se establecieran los primeros avances que producirían el acuerdo final entre Irán y el P5+1 en julio de 2015. La explicación de este cambio en la política exterior de Estados Unidos tiene que ver con los dos factores que este trabajo ha rastreado hasta este punto. Por un lado, la situación de desconfianza mutua y las actividades de los opositores fueron un motor para que Obama decidiera abrir la vía diplomática secreta y así demostrarle a Khamenei que la Casa Blanca estaría dispuesta a dar concesiones a Irán. Los primeros pasos, como ya se revisó, fueron la liberación de los prisioneros, la condena del gobierno estadounidense a organizaciones opositoras al régimen iraní y la emisión de visas estudiantiles, a la vez que Teherán también puso en libertad a ciudadanos norteamericanos acusados de espionaje. Por otro, para profundizar los avances se requería que Estados Unidos diera las concesiones necesarias relacionadas con el problema nuclear, posibilidad que se obstaculizó hacia el final del primer periodo por el contexto electoral en Estados Unidos y la fuerza de los opositores.

Así pues ¿En qué medida la reelección le permitió a Obama considerar el reconocimiento al derecho de Irán a la energía nuclear civil? Siguiendo la lógica del fenómeno político, y con base en la manera en que los opositores a la estrategia de Obama trataron de controlar el debate sobre este tema en el periodo anterior, se puede inferir una idea: el dar concesiones a un enemigo histórico es utilizado por los opositores para calificar al líder que plantea esa posibilidad como débil. Si se toma en

consideración que en repetidas ocasiones los grupos de resistencia trataron de orillar a Obama, con una estrategia caracterizada por poner a prueba su determinación frente a ese “enemigo” histórico, para que mantuviera la política de sanciones o, incluso, para que optara por la vía militar, entonces resulta sensato pensar que una concesión a Irán podría haber tenido efectos negativos respecto a las posibilidades de reelección del presidente.¹⁹⁶

Es complicado sostener que esa concesión por sí misma hubiera acabado con las posibilidades de reelección de Obama totalmente, pues el tema electoral en Estados Unidos es bastante complejo como para que un solo factor de orden internacional determine la victoria de uno u otro candidato. No obstante, el presidente fue prudente y evitó que el asunto iraní disminuyera sus probabilidades en un proceso competitivo. Por ejemplo, con base en la encuesta continua llevada a cabo por la *Rand Corporation* entre julio y octubre de 2012, evaluada positivamente en términos de su precisión por *The New York Times* después de la elección,¹⁹⁷ se puede observar que hasta septiembre ambos candidatos mantenían una distancia reducida con base en la intención de voto de los encuestados. Después de esa fecha, sólo en algunos momentos de ese mes y principios del siguiente se tenía cierta claridad respecto al posible ganador, pero hacia

¹⁹⁶ Un ejemplo de crítica a la “débil” postura de Estados Unidos hacia a Irán hecha por los republicanos puede ilustrarse con la argumentación de Romney en el último debate presidencial de 2012. En esa ocasión, el candidato republicano aludió a la decisión de Obama de no condenar el comportamiento del gobierno iraní en sus elecciones presidenciales de 2009, calificadas como ilegítimas, y a la decisión del presidente de no apoyar al Movimiento Verde dirigido por Mousaví. En el trabajo se discutió en su momento la presión que ejerció el Congreso sobre Obama al respecto y también se concluyó que Obama decidió no hacerlo para no entorpecer el proceso de acercamiento diplomático que concluiría en las reuniones de Ginebra y Viena ese año. Los opositores del presidente no dejaron de insistir que esa actitud sólo mostraba a un Estados Unidos débil y que ese mensaje era interpretado por los iraníes de manera que éstos se sentían con la capacidad de retar a Occidente y alargar el proceso sin comprometerse en términos vinculantes a un acuerdo, por lo que la única vía para Washington era fortalecer los instrumentos coercitivos o ir a la guerra. *The New York Times*, "Election 2012 | Obama vs. Romney", *op. cit.*

¹⁹⁷ Nate Silver, “Which Polls Fared Best (and Worst) in the 2012 Presidential Race”, *The New York Times*, 10 de noviembre de 2012, dirección URL: <https://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2012/11/10/which-polls-fared-best-and-worst-in-the-2012-presidential-race/>, consultado el 20 de abril de 2017.

el final de la campaña la proyección volvió a mostrar una diferencia de aproximadamente tres puntos porcentuales entre los contendientes, aunque con Obama siempre en el liderato.¹⁹⁸

Por otra parte, los datos de las preferencias del público respecto a Irán mostraron que éste optaba por que el gobierno estadounidense proyectara firmeza frente al asunto nuclear, tendencia que fue reafirmando durante ese año, quizá como efecto de la escalada de tensiones y de la movilización de los opositores. En este sentido, en la pregunta de “qué era más importante en la disputa por el programa nuclear iraní” 50% de los encuestados respondieron en enero que era prioritario mostrar una postura dura, frente a 56% en la encuesta de octubre, semanas antes de la elección. A su vez, en el primer mes de ese año 41% de la muestra indicó que lo esencial era evitar un conflicto militar con Irán, frente a sólo 35% en octubre. No obstante, Obama fue ligeramente favorecido en los sondeos en lo que respecta a los cuestionamientos “quién tendría mejor desempeño en temas de política exterior” y “quién tomaría las mejores decisiones respecto a Irán”, con 47% y 45%, mientras que Romney obtuvo 43% y 44%, respectivamente.¹⁹⁹

Así pues, y tal como se trató de analizar en el apartado sobre el estilo de liderazgo de Obama, el presidente a lo largo del proceso mostró un grado importante de sensibilidad política sin caer en el extremo de ser paralizado por los constreñimientos. Es decir, esa sensibilidad le permitió a Obama ir conduciendo y adaptando la estrategia para solucionar el problema frente a los movimientos tácticos

¹⁹⁸ Rand Corporation, “2012 Presidential Election Poll”, dirección URL: <https://www.rand.org/labor/alp/projects/2012-presidential-election-poll.html>, consultado el 20 de abril de 2017.

¹⁹⁹ Pew Research Center, “On Eve of Foreign Debate, Growing Pessimism about Arab Spring Aftermath. Public Favors Tough U. S. Stance on Iran, China”, 18 de octubre de 2012, dirección URL: <http://www.people-press.org/2012/10/18/on-eve-of-foreign-debate-growing-pessimism-about-arab-spring-aftermath/>, consultado el 20 de abril de 2017.

iraníes, en los primeros años de su presidencia; frente a sus opositores, internos y externos; y frente a los distintos momentos políticos.

Ahora bien, otro elemento vinculado con la reelección gira en torno al cambio de liderazgo en el Departamento de Estado. Ya se han apuntado las diferencias entre John Kerry y Hillary Clinton en apartados anteriores: el primero optimista respecto a la resolución del problema por la vía diplomática y la segunda pesimista respecto a esa estrategia, pero entusiasta para el mantenimiento de la coerción. Cabe hacer notar que una vez que Kerry se convirtió en secretario de Estado y se involucró formalmente en la negociación con los iraníes rápidamente se perfiló como un actor protagónico durante el resto del proceso, a diferencia de Clinton que sólo lo fue cuando se trató de hacer diplomacia, pero para aislar económica y políticamente a Irán con las otras potencias.

Por ejemplo, en la serie de correos electrónicos personales de Clinton, que *Wikileaks* publicó en el transcurso de la elección de 2016, destaca la conversación entre la ex secretaria de Estado y Lloyd Blankfein, ejecutivo de Goldman Sachs. En el documento Clinton expresó su inclinación por la vía militar para tratar con el problema iraní, pues insistió que la supuesta vinculación entre el régimen y las organizaciones terroristas, mediante el CGRII, hace de este gobierno una seria amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. De esta manera, la posibilidad de que Teherán mantuviera su programa era poco aceptable para ella y la mejor opción consistía en llevar a cabo una serie de bombardeos a las instalaciones nucleares.²⁰⁰ En este sentido, es importante integrar al análisis el cambio en la dirigencia del Departamento de Estado con motivo de la reelección, pues Obama encontró en Kerry a un apoyo dentro de la burocracia

²⁰⁰ "GOLDMAN-SACHS-SPEECHES", *IBD CEO Annual Conference*, 4 de junio de 2013, dirección URL: <https://assets.documentcloud.org/documents/3142879/GOLDMAN-SACHS-SPEECHES.pdf>, consultado el 29 de abril de 2017.

estadounidense, ya que ambos personajes mantuvieron su insistencia en lograr lo más pronto posible el principal objetivo.

Así pues, justo después de la toma de posesión de Obama para su segundo mandato presidencial, los esfuerzos de la administración para reactivar el contacto diplomático con Irán se intensificaron. A principios de marzo de 2013, el presidente Obama decidió enviar a Omán a un grupo de negociadores para continuar con las reuniones secretas: el subsecretario de Estado, William Burns; el asesor de seguridad nacional del vicepresidente, Jake Sullivan; el experto en Irán de la Casa Blanca, Puneet Talwar; y el asesor para el control de armas del Departamento de Estado, Robert Einhorn. Los estadounidenses se reunieron con el subsecretario del Ministerio de Asuntos con Estados Unidos y Europa de Irán, Ali Asghar Kaji, para establecer las bases de la negociación con la asistencia del sultán de Omán, quien les facilitó una de sus villas.

Burns transmitió un mensaje de Obama a la delegación iraní respecto a que estaba dispuesto a aceptar un *programa interno* de enriquecimiento de uranio limitado. El uso de las palabras fue clave, pues los representantes del presidente fueron muy cuidadosos en no expresar explícitamente que Estados Unidos aceptaba el derecho de Irán a la energía nuclear, aunque para fines prácticos el mensaje lo llevaba implícito. A cambio, los estadounidenses pedían que Irán se comprometiera a la negociación de un acuerdo interno, entre las dos partes, en el que se establecieran las primeras medidas que garantizaran los esfuerzos de Teherán para demostrar que su programa era pacífico.²⁰¹ Sin embargo, según algunos reportes, el gobierno iraní no estaba muy interesado en lograr grandes avances en ese momento, pues se acercaban las elecciones

²⁰¹ Mark Landler, *Alter Egos: Obama's Legacy, Hillary's Promise and the Twilight Struggle over American Power*, *op. cit.*, posición 4364.

presidenciales en ese país.²⁰² Por lo tanto, las reuniones se suspendieron en espera de los resultados electorales.

En mayo de ese año, Hasán Rouhani ganó la presidencia de Irán y este factor consolidó el cambio de actitud estadounidense. Rouhani fue percibido por los estadounidenses como un tipo pragmático y dispuesto a negociar, a diferencia del difícil trato que seguramente hubieran tenido con Ahmadinejad en el periodo anterior. Además, según Landler, la administración Obama interpretó que Rouhani había sido empoderado por Khamenei para llevar a cabo la negociación. De esta manera, la Casa Blanca se concentró en la comunicación con Rouhani una vez que éste tomó el cargo. Sin demora, Obama mandó una carta al nuevo presidente iraní, en la cual expresó que Estados Unidos “[...] estaba listo para solucionar el asunto nuclear de manera que le permitiera a Irán demostrar que su programa [...] era pacífico.”²⁰³ En una editorial del periódico *The Washington Post*, Rouhani señaló que durante su mandato él estaba dispuesto a aproximarse a los problemas internacionales de una manera constructiva, aunque eso no significaba que renunciaría a los derechos del pueblo iraní. El enfoque de Rouhani consistía en involucrarse con la contraparte, tal como ha insistido la República Islámica a través de los años, “[...] sobre la base de la igualdad y el respeto mutuo para atender las preocupaciones comunes y alcanzar objetivos compartidos.”²⁰⁴

²⁰² Laura Rozen, “Three Days in March: New Details on How US, Iran Opened Direct Talks”, *Al Monitor-The Back Channel*, 8 de enero de 2014, <http://backchannel.al-monitor.com/index.php/2014/01/7484/three-days-in-march-new-details-on-the-u-s-iran-backchannel/>, consultado el 24 de abril de 2017, [traducción propia].

²⁰³ Roberta Rampton, “Obama Tells Rouhani He Sees a Way to Resolve Nuclear Issue: White House”, *Reuters*, 18 de septiembre de 2013, dirección URL: <http://www.reuters.com/article/us-usa-iran-whitehouse-idUSBRE98H0TP20130918>, consultado el 29 de abril de 2017.

²⁰⁴ Hassan Rouhani, “President of Iran Hassan Rouhani: Time to Engage”, *The Washington Post*, 19 de septiembre de 2013, dirección URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/president-of-iran-hassan-rouhani-time-to-engage/2013/09/19/4d2da564-213e-11e3-966c-9c4293c47e_story.html?utm_term=.987dac31e4fd, consultado el 20 de mayo de 2017, [traducción propia].

Una semana después, Obama hizo público que había hablado por teléfono con el nuevo presidente iraní, hecho que no ocurría entre los dirigentes de ambos países desde 1979. En esa ocasión, el presidente de Estados Unidos reconoció las declaraciones hechas por Khamenei, en cuanto a las condenas que éste realizó sobre las armas nucleares y, una vez más, expresó que respetaría el derecho de Irán para desarrollar energía nuclear con fines civiles.²⁰⁵ Después de la elección de Rouhani, se llevaron a cabo al menos ocho encuentros secretos entre ambos gobiernos (más que en los cuatro años anteriores), liderados por la nueva negociadora estadounidense, Wendy Sherman, con el respaldo y la activa participación de Kerry, y Javad Zarif, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores de Irán. Para octubre de ese año ya tenían el primer borrador que sería sometido a las discusiones paralelas (oficiales) que se llevaban a cabo entre Teherán y el P5+1. Obama pidió a los periodistas enterados de esta situación que se mantuvieran en silencio hasta que finalizaran las negociaciones del próximo mes.²⁰⁶

El 24 de noviembre de ese año Irán y el P5+1 lograron el primer paso: el Plan de Acción Conjunto (en adelante PAC). Considerado como la primera medida de confianza entre las partes, este plan estableció que su objetivo era lograr un acuerdo comprensivo para asegurar que el programa nuclear no tuviera carácter militar. El contenido del acuerdo ilustra el cambio de actitud estadounidense: este primer paso tuvo una duración de seis meses e Irán se comprometió a reducir sus reservas de uranio enriquecido al 20% y no lo procesaría a más del 5%; no realizaría más actividades señaladas como prohibidas por el OIEA en las instalaciones de Natanz, Fordow y Arak;

²⁰⁵ Barack H. Obama, "Statement by the President", *The Whitehouse*, 27 de septiembre de 2013, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/27/statement-president>, consultado el 20 de mayo de 2017.

²⁰⁶ Julian Borger y Saeed Kamali Dehghan, "Secret Talks Helped Forge Iran Nuclear Deal", *The Guardian*, 25 de noviembre de 2013, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/secret-usa-iran-talks-nuclear-deal>, consultado el 15 de mayo de 2017.

no construiría más instalaciones nucleares; y le permitiría al organismo el acceso a sus instalaciones para monitorear la implementación del acuerdo. A cambio, Estados Unidos y las potencias europeas suspendieron los esfuerzos para obstaculizar la exportación de petróleo, no impondrían más sanciones relacionadas con el aspecto nuclear, liberarían algunos activos financieros y suspenderían las sanciones impuestas a diferentes rubros de la economía iraní, entre los elementos más importantes.²⁰⁷

Justo después de la firma del acuerdo, el presidente Obama reafirmó su compromiso de no establecer más sanciones e hizo un llamado al Congreso y a las fuerzas políticas en Estados Unidos para poder sostener esta promesa y mantener sólida a la coalición que apoyó esta ruta en el nivel multilateral.²⁰⁸ Durante el próximo año y medio la política exterior estadounidense hacia Irán se incrustó en una dinámica compleja de negociaciones, como consecuencia del carácter multilateral de ese mini-proceso. Lo que se quiere destacar es que en el breve periodo restante la administración Obama no reajustó más los instrumentos de política y la diplomacia fue parte central. Finalmente, es importante señalar que los opositores a la estrategia del presidente continuaron ejerciendo presión, aunque ésta no tuvo los mismos efectos como lo hizo en los primeros cuatro años de la presidencia de Obama como se revisará en los siguientes apartados.

²⁰⁷ U. S. Department of State, "Implementation of the Joint Plan of Action from November 24, 2013", enero de 2014, dirección URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/01/220054.htm>, consultado el 16 de mayo de 2017.

²⁰⁸ Barack H. Obama, "Statement By The President On First Step Agreement On Iran's Nuclear Program", *The Whitehouse*, 23 de noviembre de 2013, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/23/statement-president-first-step-agreement-irans-nuclear-program>, consultado el 17 de mayo de 2017.

4.2 LAS NEGOCIACIONES Y EL PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL CONJUNTO DE JULIO DE 2015

Un par de meses después de la firma del primer plan, los diplomáticos se volvieron a reunir para afinar los detalles de la implementación. A partir de este momento, y hasta el verano de 2015, la última parte del proceso no estuvo exenta de tácticas de cada grupo para mejorar sus respectivas posiciones de cara a la negociación de un acuerdo final. Por ejemplo, en enero de 2014 algunos detalles técnicos relacionados con la intención iraní de renovar sus centrifugadoras fungieron como elementos de controversia. En términos generales, lo que se empezó a disputar fueron las restricciones que Occidente intentó establecer en el área de investigación y desarrollo nuclear; ante lo cual Teherán respondió que mantendría una posición firme para que las contrapartes respetaran el derecho de ese país para continuar con sus actividades en ese ámbito. A pesar de estos detalles técnicos, el PAC se empezó a implementar en enero de 2014.²⁰⁹

Ahora bien, tan pronto se firmó el PAC en noviembre de 2013, un grupo de senadores estadounidenses intentaron, una vez más, disminuir el margen de maniobra de la Casa Blanca al impulsar una iniciativa de ley (*Nuclear Weapons Free Iran Act*)²¹⁰ en diciembre de ese año. La idea principal era establecer una serie de sanciones “prospectivas” en contra de Irán, que entrarían en vigor si la negociación diplomática no tenía éxito en lograr un acuerdo comprensivo durante los seis meses que duraría

²⁰⁹ Louis Charbonneau, “Iran, Big Power Nuclear Talks Hit Snag on Centrifuge Research”, *Reuters*, 9 de enero de 2014, dirección URL: <http://uk.reuters.com/article/uk-iran-nuclear-idUKBREA071B920140109>, 20 de mayo de 2017.

²¹⁰ Entre las cosas más importantes, la propuesta señala que Irán no debe tener ningún tipo de capacidad nuclear ni tiene derecho al proceso de enriquecimiento, que Estados Unidos debe proveer a Israel apoyo diplomático, económico y militar en caso de que el primero decida actuar militarmente para defenderse de Irán. Robert Menendez, “S.1881 - 113th Congress (2013-2014): Nuclear Weapon Free Iran Act of 2013”, *U.S. Congress*, 20 de diciembre de 2013, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1881>, consultado el 20 de mayo de 2017.

el PAC. Esto no fue bien recibido por el presidente Obama, pues, tal como lo señaló, la propuesta iba en contra del espíritu del primer paso, en el cual Estados Unidos se había comprometido a no establecer más sanciones durante el curso de la negociación. La iniciativa impulsada por Robert Menendez y Mark Kirk, y apoyada por otros 59 senadores, representó un claro intento de sabotear el proceso diplomático, pues la reacción del gobierno de Irán consistió en advertir que si esta propuesta se materializaba, entonces Teherán abandonaría las negociaciones. Incluso un grupo de dirigentes iraníes amenazó con una propuesta de ley que dictaba la necesidad de aumentar el proceso de enriquecimiento al 60% si los Estados Unidos imponían nuevas restricciones económicas.²¹¹

En el informe presidencial de ese año, Obama solicitó darle tiempo a la negociación y advirtió que ejercería su poder de veto si el Congreso le enviaba la ley para su aprobación. Obama trató de calmar los ánimos expresando que “[...] si el liderazgo iraní no aprovechaba la oportunidad, entonces él sería el primero en apoyar el establecimiento de más sanciones [...]” y otras medidas para evitar que ese país lograra construir una bomba nuclear.²¹² Por otra parte, el presidente trató de generar las condiciones, como ya se verá, para el siguiente paso, la normalización de las relaciones, en el caso de que se lograra un acuerdo comprensivo. Por ejemplo, en el mensaje de Obama para felicitar al pueblo iraní con motivo de la conmemoración del año nuevo

²¹¹ Saeed Kamali Dehghan, “Nuclear Talks Showed US Hostility towards Iran, Says Supreme Leader”, *The Guardian*, 9 de enero de 2014, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2014/jan/09/nuclear-talks-us-hostility-iran-khamenei>, consultado el 22 de mayo de 2017.

²¹² Barack H. Obama, “President Obama’s 2014 State of the Union Address”, *CNN*, 28 de enero de 2014, dirección URL: <http://www.cnn.com/interactive/2014/01/politics/sotu-speech-transcript/index.html>, consultado el 20 de mayo de 2017, [traducción propia].

persa, se señaló que si la República Islámica “[...] cumplía con sus obligaciones internacionales, entonces podría haber una nueva relación entre los dos países [...]”.²¹³

La dinámica de la etapa final puede ser ilustrada, también, por la siguiente idea: en el nivel presidencial existieron intenciones creíbles para avanzar por el camino sinuoso en aras de lograr un acuerdo comprensivo. Por ejemplo, ambas partes cumplieron con sus compromisos establecidos en el PAC de 2013, lo cual permitió que el proceso avanzara y se generara más confianza. Sin embargo, tanto Obama como Rouhani enfrentaron la oposición de grupos de línea dura que constantemente amenazaron con acciones que ponían en riesgo el proceso como ya se señaló anteriormente. Además, el posible levantamiento de sanciones generó la expectativa de algunos grupos empresariales europeos en torno a la posibilidad de volver a hacer negocios, para lo cual pronto empezaron a organizarse delegaciones y así contactar a Teherán. Lo anterior alimentó el discurso de la oposición en Estados Unidos, pues se argumentó que ese camino llevaba a la disolución del régimen de sanciones. Ante esto, Wendy Sherman, John Kerry y David S. Cohen, subsecretario de inteligencia financiera en contra del terrorismo del Departamento del Tesoro, declararon que Irán no estaba abierto, todavía, a los negocios.²¹⁴ Esta reacción puede interpretarse como un intento de apaciguar a los grupos de línea dura.

Otro argumento de los opositores, que ayuda a entender las características de la posición estadounidense en esta etapa, tuvo que ver con los detalles técnicos de lo que se estaba negociando, especialmente, con las limitaciones que se tendrían que establecer para que Irán no tuviera la capacidad de construir una bomba nuclear en periodos de

²¹³ Barack H. Obama, “Statement by President Obama on Nowruz”, *The Whitehouse*, 20 de marzo de 2014, dirección URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/20/statement-president-obama-nowruz>, consultado el 20 de mayo de 2017, [traducción propia].

²¹⁴ “Top US Negotiator: Iran Is ‘not Open for Business’”, *AFP*, 4 de febrero de 2014, dirección URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/10617780/Top-US-negotiator-Iran-is-not-open-for-business.html>, consultado el 26 de mayo de 2017.

tiempo cortos. Por ejemplo, en la audiencia ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Sherman fue cuestionada por el senador Menendez acerca de las intenciones de la Casa Blanca de permitir que Irán mantuviera un programa nuclear en su territorio, puesto que tradicionalmente la posición republicana ha sido apoyar la política de cero enriquecimiento. A este respecto, Sherman trató de describir, en la medida que una audiencia pública le permitió, la posición negociadora de Estados Unidos señalando que Irán no necesitaba de instalaciones de enriquecimiento fortificadas y ocultas como Fordow o una planta de agua pesada como la de Arak para tener un programa nuclear con fines pacíficos. Sherman también advirtió que el establecimiento de nuevas sanciones pondría en peligro la vía diplomática y la coalición internacional formada para resolver el problema. Los principales puntos en los que se le cuestionó a Sherman fueron los siguientes:

- El destino de las instalaciones de Fordow y Arak; a lo cual Sherman sugirió que la posición estadounidense sostenía que no eran necesarias para un programa nuclear civil.
- La cantidad y calidad de las centrifugadoras; tema en el que Sherman se negó a dar un número específico, pero que sería tratado en términos de reducir su número lo más posible (en ese momento se estimaba que Irán tenía 20,000 centrifugadoras).
- Limitaciones en el área de investigación y desarrollo para reducir la capacidad técnica de Irán y asegurar que, de decidirlo, ese gobierno tardara más en la construcción de una bomba nuclear. Sherman respondió que ese sería otro tema difícil de tratar en las negociaciones. Aunque, en respuesta a un cuestionamiento realizado por el Senador Marco Rubio, la negociadora estadounidense

reflexionó sobre el hecho de que los científicos iraníes no podían olvidar lo aprendido y que Estados Unidos sólo se centraría en limitar la infraestructura y en establecer restricciones para que Irán no obtuviera una bomba.

- Finalmente, Menendez cuestionó a Sherman sobre el complejo militar iraní (Parchin), en el que supuestamente se llevaba a cabo el desarrollo de armamento nuclear. Sherman indicó que Estados Unidos trabajaría con el OIEA para resolver los problemas relacionados con las dimensiones militares del programa, pero que el proceso se dirigía para que Irán aceptara una serie de pasos que le permitieran al organismo aclarar estas preocupaciones. Además, Estados Unidos no levantaría las sanciones dirigidas a individuos y entidades que apoyaban el programa de misiles balísticos hasta que se resolvieran las dudas.²¹⁵

Es preciso hacer notar que los cuestionamientos hechos a Sherman aludieron constantemente al discurso iraní, cuyos elementos principales ilustraron la posición negociadora de ese país respecto a los temas mencionados. Javad Zarif respondió a lo declarado por Sherman insistiendo en que la tecnología nuclear de su país “[...] no era negociable y [que] los comentarios sobre las instalaciones [nucleares] no tenían valor, [de esta manera] no había necesidad de negociar o discutir sobre el asunto.”²¹⁶ En términos generales, la posición iraní puede resumirse en los siguientes puntos:

²¹⁵ Wendy Sherman, “Hearing: Negotiations on Iran’s Nuclear Program”, *U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, 4 de febrero de 2014, dirección URL: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/negotiations-on-irans-nuclear-program>, consultado el 25 de mayo de 2017.

²¹⁶ “Rejecting US Remarks on Nuke Program, Iran FM Says Fordow, Arak Are Non-Negotiable”, *Jerusalem Post*, 5 de febrero de 2014, dirección URL: <http://www.jpost.com/Middle-East/Rejecting-US-comments-on-its-nuclear-program-Iran-FM-says-Fordow-Arak-are-non-negotiable-340458>, consultado el 24 de mayo de 2017, [traducción propia].

- Cualquier paquete de sanciones establecidas durante el proceso sería interpretado como una violación a lo acordado y en detrimento de la confianza generada.
- Irán tiene el derecho a la tecnología nuclear pacífica, incluyendo el enriquecimiento de uranio.
- Las instalaciones en Arak y Fordow no se desmantelarían. El reactor de agua pesada en Arak se necesita para fines médicos.
- Bajo ninguna circunstancia, Irán destruiría o desmantelaría sus centrifugadoras.
- Respecto al ámbito de investigación y desarrollo, Irán no aceptaría ningún límite, pues el programa nuclear en general está orientado hacia la industria y a fines médicos.
- En cuanto al ámbito de tecnología nuclear para fines médicos, Irán no aceptaría limitaciones.²¹⁷

Siempre es útil observar el discurso que las partes desarrollan en una negociación porque sugiere dos cosas: por un lado, se trata de puntos generales que anclan una posición en el proceso y a partir de ellos las partes se mueven hacia el centro; por otro, son mensajes con amplia utilidad para el análisis político, puesto que, como lo expresaron Sherman y Zarif en su momento, también son instrumentos de consumo interno dirigidos a vender el proyecto a los grupos que se oponen (en el caso de Estados Unidos, también hacia sus aliados en la región), quienes pueden interpretar cualquier concesión como un signo de debilidad para atacar políticamente a su adversario y

²¹⁷ Jason Miks, "Hassan Rouhani: Sanctions against Iran Are Illegal", *CNN*, 23 de enero de 2014, dirección URL: <http://www.cnn.com/2014/01/23/world/meast/rouhani-calls-sanctions-illegal/index.html>, 21 de mayo de 2017.

presionarlo. Ya se verá que el acuerdo final ilustra una serie de concesiones que indican un movimiento de las partes hacia puntos medios.

En este periodo cabe señalar un episodio breve, pero importante. Hacia finales de 2014, justo antes de acercarse la primera fecha límite para lograr un acuerdo comprehensivo, empezaron a surgir rumores sobre discusiones entre la diplomacia estadounidense y la iraní para iniciar la cooperación militar en contra de *Daesh* al Norte de Iraq. Khamenei rápidamente rechazó la invitación hecha por la administración Obama.²¹⁸ Según *The Wall Street Journal*, Obama volvió a sugerir tal posibilidad en una carta secreta enviada al líder supremo en octubre de ese año, sin informar a los aliados estadounidenses en Medio Oriente, en la que describió el interés común de ambos países para desarticular al grupo terrorista en Iraq, además de presionar para alcanzar un acuerdo nuclear el siguiente mes.²¹⁹ En el plano discursivo, ambas administraciones negaron cualquier tipo de acercamiento oficial respecto a este asunto, a pesar de que miembros dentro de la administración Obama reconocieron que al margen de las negociaciones nucleares se discutió el tema y del incremento de la actividad de las fuerzas iraníes y estadounidenses en Iraq durante ese episodio.²²⁰

Es poco probable que, debido al nivel de resistencia de los opositores a esta opción, la política de Estados Unidos hacia Irán continúe con este tipo de inercia en el corto plazo. Sin embargo, la actitud del grupo más cercano a Obama en el segundo

²¹⁸ Adam Taylor, "Tweets from Iran's Supreme Leader End Hopes of Cooperation against Islamic State", *The Washington Post*, 15 de septiembre de 2014, dirección URL: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/09/15/tweets-from-irans-supreme-leader-end-hopes-of-cooperation-against-islamic-state/>, consultado el 20 de junio de 2017.

²¹⁹ Jay Solomon y Carol E. Lee, "Obama Wrote Secret Letter to Iran's Khamenei About Fighting Islamic State", *The Wall Street Journal*, 7 de noviembre de 2014, dirección URL: <http://www.wsj.com/articles/obama-wrote-secret-letter-to-irans-khamenei-about-fighting-islamic-state-1415295291>, consultado el 20 de junio de 2017.

²²⁰ En este contexto Kerry expresó lo siguiente: "Es evidente que si Irán ataca al Estado Islámico en un lugar particular, y se confina a ello, el efecto neto será positivo". Tim Arango y Thomas Erdbrink, "U.S. and Iran Both Attack ISIS, but Try Not to Look Like Allies", *The New York Times*, 3 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2014/12/04/world/middleeast/iran-airstrikes-hit-islamic-state-in-iraq.html>, consultado el 20 de junio de 2017.

periodo tendió a favorecer esa aproximación. Las divisiones entre la élite iraní fungen como otro obstáculo más. Por ejemplo, en el contexto de la posible cooperación entre los dos países en contra de *Daesh* hacia finales de 2014, los grupos de línea dura dentro de la élite, incluido el propio Khamenei, presionaron a Rouhani para que Irán continuara sus esfuerzos sin la ayuda estadounidense. Además, es posible que la República Islámica haya rechazado esta oferta para no encadenar la negociación con ese tema, pues los estadounidenses indicaron que la cooperación para enfrentar juntos el problema de *Daesh* dependía de concluir el proceso para lograr un plan integral lo más pronto posible.

Ahora bien, aunque hacia finales de 2014 las partes tuvieron que extender la prórroga para darle más tiempo al proceso, en los primeros meses de 2015 se lograron diversos avances. En abril de ese año, Federica Mogherini, la alta representante de la Unión Europea, y Javad Zarif presentaron una declaración conjunta que delineó los principales parámetros que tendría el acuerdo final. Por fin, se habían alcanzado puntos en común respecto a las restricciones en la infraestructura nuclear iraní, a la supervisión de éstas por parte del OIEA y al tema de cómo se levantarían las sanciones. No obstante, este avance no significó un acuerdo formal, pues faltaba aún la redacción del texto y afinar algunos detalles. La fecha límite que se asignó para lograr el documento fue el 30 de junio.

Esto sucedió justo después de un episodio que incrementó la tensión entre Netanyahu y Obama, pues el primero, con el apoyo de AIPAC y los republicanos, ofreció un discurso en el Congreso de Estados Unidos, sin darle aviso primero a la Casa Blanca, en el que alertó la posibilidad de que el acuerdo con Irán pondría en riesgo la supervivencia de Israel. El argumento era que el posible plan comprensivo le permitiría a Irán mantener “intacta” su infraestructura nuclear, la capacidad de

enriquecer el uranio necesario, o conseguir el plutonio, para construir una bomba en un periodo de tiempo corto (*nuclear breakout*)²²¹ y el hecho de que las restricciones sólo durarían diez años.²²² La respuesta de Obama, quien había advertido al primer ministro israelí no dar a conocer algunos detalles del acuerdo, consistió en destacar que Netanyahu no ofrecía una alternativa que solucionara el problema y recordó que había que esperar el final de las negociaciones para poder evaluar los resultados sin especular.

La presentación del primer ministro israelí en el foro del Poder Legislativo estadounidense se llevó a cabo con la intención de reafirmar el apoyo de republicanos, y algunos demócratas, hacia la posición de Israel, la cual consistía en menospreciar el pacto nuclear. Días después, 47 senadores republicanos enviaron una carta al gobierno iraní y advirtieron que, con base en las características del sistema político estadounidense, el presidente Obama estaba por terminar su segundo mandato, por lo que el “acuerdo ejecutivo” podría ser fácilmente revertido por ellos y el próximo presidente (Anexo X).²²³ Los efectos del poder organizacional de la oposición pueden ser ilustrados con la aprobación de una ley, en abril de ese año, que le otorgaría al Congreso la capacidad de revisar el próximo plan integral (*Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015*). La intención era disminuir la autoridad del presidente en un momento en el que Obama trataba de gobernar mediante órdenes ejecutivas como

²²¹ Desde hace años, incluso durante la administración Bush, el discurso del gobierno israelí ha consistido sistemáticamente en advertir que Irán podría construir una bomba en meses. El término anglosajón *nuclear breakout* se refiere al periodo de tiempo en el que un Estado, con un programa nuclear, tarda en enriquecer el suficiente uranio, u obtener plutonio, para una bomba atómica, incluyendo las actividades necesarias para construir el dispositivo de explosión. Dependiendo la fuente que se revise, el tiempo estimado pueden ser meses o un año.

²²² Cabe mencionar que no se consideró la opinión de la Casa Blanca para organizar la presentación de Netanyahu en el Congreso. “The Complete Transcript of Netanyahu’s Address to Congress”, *The Washington Post*, 3 de marzo de 2015, dirección URL: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/03/03/full-text-netanyahus-address-to-congress/>, consultado el 20 de mayo de 2017.

²²³ El vicepresidente Joe Biden señaló que esa táctica era muy baja para una institución que él respetaba. Véase: Jose A. DelReal, “Here’s a list of the GOP senators who signed the Iran letter”, *The Washington Post*, 10 de marzo de 2015, dirección URL: https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/03/10/heres-a-list-of-the-gop-senators-who-signed-the-iran-letter/?utm_term=.59317a584878, consultado el 25 de mayo de 2017.

consecuencia de la oposición sistemática de los republicanos, quienes controlaban ambas cámaras del Poder Legislativo desde 2010. La ley determinó que la Casa Blanca tendría que mandar el texto final al Congreso dentro de cinco días después de su firma para un periodo de revisión de treinta días, en los cuales Estados Unidos se vería impedido a levantar cualquier tipo de sanción.²²⁴ Si el texto se mandaba después del 10 de julio, entonces el periodo de revisión se extendería a sesenta días.

De esta manera, el Poder Legislativo se adjudicó el derecho a emitir un voto de aprobación o desaprobación.²²⁵ Obama rápidamente volvió a advertir que vetaría una decisión de ese órgano que diera marcha atrás al acuerdo. En estas circunstancias, los opositores tendrían que organizarse para ganar la votación con una mayoría de dos terceras partes y así suprimir el poder de veto del presidente. En el siguiente apartado se analizará con más detalle la presión sobre la Casa Blanca. Basta decir que las acciones de la oposición tuvieron un significado diferente respecto al primero periodo, más en términos de incrementar el sentido de urgencia de la administración Obama para tener éxito en la negociación, con constantes fechas límite, que realmente un obstáculo, pues es evidente que el presidente empezó a utilizar las facultades que el artículo II de la constitución le otorga.

Durante el periodo final, en junio de ese año, la Casa Blanca trató de lograr el acuerdo antes del 10 de julio para evitar que éste se sometiera a los sesenta días de revisión, situación que le daría más tiempo a los opositores para organizar el apoyo al posible voto de desaprobación en el Congreso. Kerry y Obama no lograron este pequeño objetivo. Los principales temas que impedían la conclusión del proceso

²²⁴ Jennifer Steinhauer, "Senate Easily Passes Bill for a Voice on Iran Nuclear Accord", *The New York Times*, 7 de mayo de 2015, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2015/05/08/us/politics/iran-bill-republicans.html>, consultado el 3 de junio de 2017.

²²⁵ Lou Barletta, "Text - H.R.1191 - 114th Congress (2015-2016): Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015," *U.S. Congress*, 22 de mayo de 2015, dirección URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1191/text>, consultado el 28 de mayo de 2017.

fueron: la duración temporal del plan, el tipo de inspecciones que aceptaría Irán, los ámbitos de las sanciones que se habrían de levantar, los pasos para hacerlo y el tema del embargo de armas hacia Irán impuesto por la ONU en años anteriores. Este último asunto fue, quizá, el que provocó que las partes no llegaran a un acuerdo antes del 10 de julio, ya que Teherán, Moscú y Beijing presionaron para que el embargo se levantara, mientras que los otros países hicieron lo contrario.²²⁶

Finalmente, el P5+1 e Irán firmaron el texto histórico en Viena el 14 de julio de 2015. Según lo estipulado en el Plan de Acción Integral Conjunto Irán tendrá la posibilidad de continuar, en su territorio, con su programa nuclear de acuerdo con una serie de limitaciones que permitirán la evolución gradual del mismo y bajo el régimen internacional para la no proliferación de armas nucleares. Por su parte, las potencias se comprometieron a cooperar con Irán en el ámbito nuclear y a levantar gradualmente, según los tiempos programados, todas las sanciones nucleares establecidas en el CS de la ONU, así como las sanciones nacionales que se diseñaron con motivo de la incertidumbre que generó en los años anteriores este asunto.²²⁷

En suma, el PAIC consiste en una serie de compromisos de ambas partes que busca garantizar, por un lado, el derecho de la República Islámica a la energía nuclear con fines pacíficos y, por otro, la finalización del andamiaje restrictivo en términos económicos y comerciales, relacionado con el programa, que Occidente estableció para aislar a Irán. Como cualquier acuerdo producto de un largo proceso de negociación, el PAIC refleja que Irán, Estados Unidos y los otros países fueron moviéndose hacia un punto medio si se compara con las posiciones iniciales revisadas anteriormente (véase

²²⁶ Julian Borger, "Eighteen Days in Vienna: How the Iran Nuclear Deal Was Done", *The Guardian*, 14 de julio de 2015, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-deal-18-days-in-vienna>, consultado el 10 de junio de 2017.

²²⁷ U. S. Department of State, "Joint Comprehensive Plan of Action", dirección URL: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>, consultado el 2 de junio de 2017.

el Anexo VIII). Por ejemplo, Irán se comprometió a no enriquecer uranio a más del 3.76% y a reducir el número de centrifugadoras (de 20,000 a 5,000); aunque el excedente se utilizará para reparaciones o se almacenarán bajo la supervisión del OIEA. Además, después de diez años Irán tendrá la posibilidad de construir centrifugadoras de mejor calidad. En el caso de las instalaciones de Arak y Fordow, éstas sólo se modernizarán y no se desmantelarán. La Unión Europea y Estados Unidos se comprometieron solamente a levantar las sanciones relacionadas con el programa nuclear. También se acordó continuar con el embargo de armas de la ONU durante cinco años²²⁸ y la prohibición de esa entidad para que Irán importe tecnología relacionada con el desarrollo de misiles balísticos durante ocho años. Otro punto importante está relacionado con los mecanismos que el plan establece en caso de violación. Por ejemplo, las sanciones que se levantaron seguirán en estado latente y si Irán no cumple con algún requisito, previa confirmación del OIEA, las potencias tienen la posibilidad de restablecer las restricciones. Sin embargo, después de ocho años, o si el organismo lo determina antes, los europeos y estadounidenses se comprometieron a terminar con las legislaciones que fundamentan las sanciones.

Ahora bien, en el caso de Estados Unidos no se levantarán aquellas sanciones que este país ha establecido relacionadas con el sector de armas convencionales, desarrollo de misiles balísticos, terrorismo, abusos en los derechos humanos y, finalmente, actividades regionales que Washington considera como desestabilizadoras, incluidas aquellas en las que el régimen iraní realiza en Yemen y Siria.²²⁹ Este detalle es importante, pues Teherán adoptó un discurso, posterior al acuerdo, en el que se

²²⁸ Julian Borger, "Iran Nuclear Deal Moves to Battleground of US Congress", *The Guardian*, 14 de julio de 2015, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-deal-moves-to-battleground-of-us-congress>, consultado el 5 de junio de 2017.

²²⁹ The White House, "Iran Deal," dirección URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/node/328996>, consultado el 25 de mayo de 2017.

visualiza un problema en torno a sus compromisos con el plan. Por ejemplo, en una carta que el líder supremo Khamenei le envió a Rouhani, en la que delinea una serie de puntos que el gobierno tiene que observar para continuar cumpliendo con el acuerdo, se advierte que:

A lo largo del periodo de ocho años, cualquier imposición o sanción en cualquier nivel o bajo cualquier pretexto (incluyendo los pretextos repetitivos y fabricados sobre terrorismo y derechos humanos) de cualquiera de los países involucrados en las negociaciones constituirá una violación del Plan de Acción Integral Conjunto y el gobierno iraní se vería obligado a tomar la acción necesaria [...] para abandonar los compromisos acordados.²³⁰

El punto es que la compleja red de sanciones que Estados Unidos ha fortalecido a lo largo de las décadas no se dismantelará por completo, hecho que puede contribuir a que los grupos que se oponen al acuerdo en ese país exploten esta situación a su favor. Esto significaría, desde el punto de vista iraní, una violación a lo pactado.

4.3 EL AUMENTO DE LA PRESIÓN DE LOS OPOSITORES Y LAS REACCIONES DE LA CASA BLANCA PARA DEFENDER LA VÍA DIPLOMÁTICA

En el periodo 2013-2015 los opositores no dejaron de ejercer presión. Arabia Saudita continuó con su actitud escéptica respecto a los tratos entre Estados Unidos, Irán y las otras potencias y trató de sacar más concesiones en el ámbito militar, situación que

²³⁰ Ayatollah Seyyed Ali Khamenei, "Ayatollah Khamenei: Sanctions Snapback Means JCPOA Violation", *The Office of the Supreme Leader, Grand Ayatollah Sayyid Ali Hosseini Khamenei*, 15 de octubre de 2015, dirección URL: <http://www.leader.ir/en/content/13791/Ayatollah-Khamenei-sends-a-letter-to-President-Hassan-Rouhani-about-the-JCPOA>, consultado el 25 de mayo de 2017, [traducción propia].

robusteció la postura de fuerza en el Golfo Pérsico en contra de Teherán. Por su parte, la coalición pro Israel insistió en sabotear el proceso diplomático: el gobierno israelí siguió con la retórica amenazante, utilizó la cooperación en inteligencia con Washington a su favor, y Netanyahu se alió con AIPAC y los republicanos en Estados Unidos para promover una visión favorable a Tel Aviv en el Congreso, lo cual influyó para que el Poder Legislativo intentara descarrilar las negociaciones y, posteriormente, se empoderará de cara a una posible desaprobarción del PAIC.

Así pues, ante los avances entre Estados Unidos e Irán generados a partir de 2013, y ante la negativa del primero en cuanto a mantener la coacción sobre el segundo, *el gobierno de Arabia Saudita* continuó con su crítica a la política de Obama. Según Saud Al Faisal, las diferencias con los estadounidenses radicaban en la elección de tácticas y no en objetivos, en clara referencia a la decisión de Washington de no intervenir en Siria, en el marco de las revueltas que se generaron en la región a partir de 2010, y en no incrementar las sanciones sobre Irán. Para Riad la relación se fracturaba cada vez más, lo cual nutría la percepción de abandono y de que el reino tendría que valerse de sus propios instrumentos para enfrentar los retos geopolíticos. Por ejemplo, una medida frente a Irán fue la decisión de Arabia Saudita, en concierto con otros países del golfo, de no reducir la sobreproducción petrolera para estabilizar la caída de los precios del crudo a partir de 2014.²³¹ Si bien esto no presentó un elemento de presión sobre Washington, el carácter autónomo de la actitud saudí era lo que

²³¹ Las decisiones de estos países en cuanto a regular la producción pueden ser consideradas como un factor importante, dadas sus reservas y sus capacidades de producción, pero no el único que determina el proceso complejo de oferta y demanda para el control de los precios. "Why the Oil Price Is Falling", *The Economist*, 8 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-4>, consultado el 5 de julio de 2017. Véase también "Making the best of a low Price. What is the oil cartel up to?", *The Economist*, 4 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21635510-what-oil-cartel-up-making-best-low-price>, consultado el 5 de julio de 2017.

preocupaba a los estadounidenses. Tal es el caso, como se señaló en el capítulo tres, del “coqueteo” saudí para profundizar la relación con la RPC.

El centro del cuestionamiento sobre la administración Obama era que éste no tenía la determinación para ejercer el poder estadounidense en Medio Oriente. De esta manera, en el plano discursivo, Kerry trató de asegurar a los saudíes que Estados Unidos defendería al reino de un ataque externo y que compartiría información con ellos sobre el proceso de negociación con Teherán.²³² Chollet señala que para pasar de las palabras a la acción con el fin de calmar las ansias de Riad y los EAU, en 2013 el Pentágono anunció la venta de armamento, con valor de 11 mil millones de dólares, a Arabia Saudita y a los EAU. En mayo de 2014, Washington coordinó el establecimiento del Foro de Cooperación en Seguridad para discutir amenazas (como Irán). En los años siguientes, el secretario de Defensa Chuck Hagel participó en diferentes reuniones en el marco de ese mecanismo para continuar la cooperación. Ante las preocupaciones israelíes sobre la venta de armas, según el autor, la administración Obama defendió estos proyectos con el argumento de que si no lo hacía Estados Unidos, entonces Rusia, Francia o la RPC llenarían el vacío.²³³

Ahora bien, la *coalición pro Israel* intentó sabotear el proceso diplomático y, cuando el PAIC se firmó, influyó en el Congreso para que este órgano se empoderara frente al Poder Ejecutivo. En el caso del gobierno de Israel, el primer ministro continuó con la retórica sobre la posibilidad de llevar a cabo un ataque a las instalaciones nucleares iraníes y urgió al gobierno estadounidense para que éste demostrara que la opción militar fuera creíble. En este sentido, Netanyahu se refirió a la idea de Obama sobre la posibilidad de que el gobierno iraní cambiaría, por lo tanto, era necesario que

²³² Michael R. Gordon, “Kerry Reassures Saudis U.S. Shares Their Goals”, *The New York Times*, 4 de noviembre de 2013, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2013/11/05/world/middleeast/kerry-meets-saudi-king-to-smooth-relations.html>, consultado el 5 de julio de 2017.

²³³ Derek Chollet, *op. cit.*, posición 3297.

los estadounidenses entendieran que “[...] la política [de Irán] no cambiará [...]. Si las sanciones no funcionan [los iraníes] deben saber que ustedes están preparados para llevar a cabo acciones militares.”²³⁴ Además, la amenaza para continuar con los asesinatos a científicos iraníes continuó en 2013. Sin embargo, en esta ocasión la administración Obama presionó a Israel, según lo relatado por Dan Raviv, para que el Mossad desistiera de continuar con estas prácticas con el objetivo de permitir el desarrollo de la negociación. Ante esto, la inteligencia israelí reorientó sus esfuerzos para recabar información sobre posibles violaciones por parte de Teherán al acuerdo, en un intento de minar la credibilidad y legalidad de lo pactado.

En esta última etapa empezó a ser cada vez más evidente el distanciamiento entre Netanyahu y Obama. Antes de que Netanyahu diera su discurso en el Congreso, Obama descalificó las declaraciones del líder israelí sobre el PAC de 2013: “‘Este sería un acuerdo terrible’ [...]. ‘Irán no respetaría el acuerdo’. Nada de eso pasó [...]. Durante este periodo hemos visto que Irán no ha avanzado con su programa”, comentó el presidente.²³⁵ Como ya se señaló, Netanyahu dio su discurso en el Congreso estadounidense como parte de una campaña organizada por el embajador de Israel en Estados Unidos, Ron Dermer, los republicanos y AIPAC para empoderar al Poder Legislativo frente al Ejecutivo, pero también lo hizo en el marco del contexto electoral israelí. La reacción de la Casa Blanca en estas circunstancias consistió en hacer visible el deterioro de la relación mediante reuniones entre miembros prominentes del equipo de Obama, como el vicepresidente Joe Biden y John Kerry, con líderes opositores a Netanyahu en Israel, principalmente del Partido Laborista. La idea era mandar el

²³⁴ “Israeli PM Threatens to Strike Iran,” *Al Jazeera*, 17 de julio de 2013, dirección URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/07/2013714214528446397.html>, consultado el 21 de mayo de 2017, [traducción propia].

²³⁵ Alexandra Jaffe, Jeremy Diamond y Eric Bradner, “Netanyahu to Address AIPAC amidst Controversy”, *CNN*, 3 de marzo de 2015, dirección URL: <http://www.cnn.com/2015/03/02/politics/netanyahu-aipac-speech-power-rice/index.html>, consultado el 20 de mayo de 2017, [traducción propia].

mensaje al electorado israelí de que Netanyahu estaba poniendo en riesgo la histórica relación bilateral entre ambos países.²³⁶

Otra medida que empezó a reforzar la administración Obama para contrarrestar la presión israelí fue limitar la cooperación en inteligencia, al menos en lo relacionado con el proceso de negociación con Teherán. Estrictamente hablando, la actitud estadounidense al respecto se remonta al primer periodo presidencial, pues la decisión de abrir el canal secreto respondió a la necesidad de blindar el contacto diplomático frente a los críticos. Pero en el contexto de 2014-2015, la reacción de la Casa Blanca ilustró un rechazo público del comportamiento de Tel Aviv, así como un intento de evitar que Netanyahu utilizara esa información para descarrilar las negociaciones que llevarían al PAIC.²³⁷

No es sorpresa que el factor Israel haya continuado siendo un elemento importante de análisis en el último periodo de estudio. En este sentido, es necesario reorientar la perspectiva con las actividades de la oposición en Estados Unidos, en donde vuelve a figurar ese país mediante la actividad concertada de los republicanos y el *lobby* proisraelí, quienes presionaron a la Casa Blanca con la iniciativa *Nuclear Weapons Free Iran Act* de 2013 y 2015, y con la ley *Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015*, ambas revisadas en el apartado anterior.

²³⁶ Chris McGreal, "How Netanyahu's Speech to Congress Has Jeopardised US-Israel Relations", *The Guardian*, 24 de febrero de 2015, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/24/obama-binyamin-netanyahu-congress-speech-boehner-leaks>, consultado el 25 de mayo de 2017.

²³⁷ De hecho, la administración Obama advirtió a Netanyahu no hacer pública la información sobre los detalles de la negociación con Irán durante su discurso ante el Congreso. Con actitud desafiante, el primer ministro israelí hizo públicos algunos temas referentes a lo que habían logrado el P5+1 e Irán respecto a su infraestructura nuclear y al número de centrifugadoras que quedarían en operación. Barak Ravid, "Fearing Leaks, U.S. 'Limiting' Information It Shares With Israel on Iran Nuke Talks", *Haaretz*, 16 de febrero de 2015, dirección URL: http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.642670?=&ts=_1498881698820, consultado el 15 de junio de 2017.

AIPAC ejecutó acciones basadas en una estrategia amplia durante las negociaciones entre Irán y el P5+1 y, cuando éstas concluyeron, en el periodo en el que el Congreso estadounidense evaluaría el PAIC. Como se revisó en el capítulo tres, dichas acciones se pueden dividir en dos grupos: cabildeo y control del debate público. En el caso que se analiza, es posible observar la inversión que realizó esta organización en los dos ámbitos. Según algunas fuentes, esta organización rompió el *record* en cuanto a gasto, estimado en decenas de millones de dólares durante 2015, de los cuales 3,388,700 dólares (Anexo VIII) se destinaron solamente en actividades de cabildeo.²³⁸ Así pues, una vez que Irán y el P5+1 firmaron el PAIC, los cabilderos profesionales de AIPAC trataron de convencer a legisladores demócratas indecisos de votar en contra, ya que se necesitaban dos tercios en ambas cámaras para anular el poder de veto que seguramente hubiera usado Obama. Además, según *The Washington Post*, algunos legisladores fueron víctimas de ataques mediáticos tan pronto se negaron a adoptar la posición pro Israel respecto al acuerdo.²³⁹ Esta forma de operar refleja que parte de los recursos monetarios de la coalición opositora se destinaron para montar una campaña agresiva en medios de comunicación.

En lo que refiere al control del debate público, ya se ha hecho hincapié en el discurso de que el PAIC ponía en riesgo la supervivencia de Israel y toda la argumentación que se deriva de los aspectos técnicos del acuerdo. En concreto, la oposición de AIPAC giró en torno a las siguientes ideas: el PAIC legitimaría a Irán como un estado nuclear, pues dentro de 15 años tendría el camino libre para continuar

²³⁸ Catherine Ho, "Anti-Iran deal groups firing on all cylinders in massive lobbying push", *The Washington Post*, 21 de julio de 2015, dirección URL: <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/07/21/anti-iran-deal-groups-firing-on-all-cylinders-in-massive-lobbying-push/>, consultado el 8 de diciembre de 2016.

²³⁹ Karoun Demirjian, "How AIPAC lost the Iran deal fight", *The Washington Post*, 3 septiembre de 2015, dirección URL: <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/09/03/how-aipac-lost-the-iran-deal-fight/>, consultado el 8 de diciembre de 2016.

con las actividades de enriquecimiento; en segunda instancia, la situación geopolítica de Medio Oriente sería inestable, ya que los demás países entrarían en una carrera armamentista como método de disuasión; además, con el levantamiento de las sanciones, Irán recibirá una cantidad de 150 mil millones de dólares que, supone el AIPAC, se destinarían a grupos terroristas; finalmente, este acuerdo fortalecería al régimen antidemocrático de Irán y comprometería la relación de Estados Unidos con sus aliados reduciendo sus capacidades de liderazgo en la región.²⁴⁰ Así pues, para transmitir este mensaje, el grupo *Citizens*, financiado por AIPAC, se encargó de la campaña de comerciales en televisión, con un gasto de entre 20 a 40 millones,²⁴¹ para ser reproducidos en 35 estados de la unión.

Según Robert C. Lieberman, un crítico a la tesis de Mearsheimer y Walt, el control del debate público puede llegar a ser el elemento clave para entender la influencia de este grupo en la política exterior de Estados Unidos.²⁴² En este sentido, se señala que cuando se expresan desacuerdos en torno a la alianza entre Estados Unidos e Israel se corre el riesgo de ser etiquetado como un antisemita en los grupos de la élite.²⁴³ Es decir, la socialización de ideas favorables a Israel, y las posibles “sanciones

²⁴⁰ The American Israel Public Affairs Committee, “Negotiations with Iran. Analysis: The Iran Nuclear Deal”, 28 de julio de 2015, dirección URL: <http://www.aipac.org/learn/issues/~media/Publications/Comms/Booklet.pdf>, consultado el 8 de diciembre de 2015.

²⁴¹ Bill Allison, “How AIPAC may win by losing the Iran deal”, *Foreign Policy*, 11 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://foreignpolicy.com/2015/09/11/how-aipac-may-win-by-losing-the-iran-deal/>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

²⁴² Lieberman reta la tesis de Mearsheimer y Walt argumentando que no existe evidencia suficiente para determinar causalidad entre lo que el *lobby* gasta en cabildeo o apoyo en campañas electorales y las decisiones del Congreso y el Ejecutivo favorables a Israel. Sin embargo, el autor sugiere que el argumento respecto al control que tiene el *lobby* sobre los términos y límites del debate público puede ser pieza clave para entender este fenómeno. Robert C. Lieberman, “The ‘Israel Lobby’ and American Politics”, *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 2, 2009, pp. 235–257.

²⁴³ Los autores confirmaron su tesis sobre lo riesgoso de cuestionar el apoyo incondicional de Estados Unidos a Israel, pues junto con otras personalidades como Jimmy Carter o Zbigniew Brzezinski, ellos fueron objeto de críticas normativas y etiquetados como antisemitas en algunos casos extremos. Véase, por ejemplo, el prefacio de la obra que Mearsheimer y Walt escribieron para expandir su tesis y contestar a sus críticos: John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2007.

morales” en caso de ir en contra, dentro de la opinión pública y del llamado *establishment* de política exterior previenen el cuestionamiento razonado respecto a los intereses nacionales de Estados Unidos en Medio Oriente y crean una suerte de pensamiento grupal, incluso en los niveles más altos de la toma de decisiones. Y es en este aspecto en el que el papel del líder juega un rol fundamental para entender el cambio estratégico-táctico de la política hacia Teherán, ya que Obama en el segundo periodo retó las ideas dominantes basadas en alinear dicha política de acuerdo a las necesidades y/o exigencias de Israel, pero fue cuidadoso de mantener una base de apoyo importante en el Partido Demócrata.

Respecto a la opinión pública, resulta interesante que existen datos no concluyentes. Por ejemplo, en diciembre de 2013 el *Pew Research Center* publicó una encuesta en la que el 43% de estadounidenses no aprobaban el PAC y el 32% sí lo hacían. Si estas cifras se vinculan con la pregunta sobre si los encuestados dudaban de las intenciones de los líderes iraníes, entonces resultan razonables los niveles de desaprobación del acuerdo, puesto que un mes antes el 60% de la muestra indicó que los gobernantes de la República Islámica no tenían intenciones serias en atender las preocupaciones internacionales sobre su programa nuclear frente a un 33% que sí los consideraba confiables.²⁴⁴ Estos resultados nos remiten a la capacidad de la oposición para el control del debate y al factor desconfianza que han sido los hilos conductores de este trabajo. No es sorprendente, por lo tanto, que la situación de incertidumbre respecto a las verdaderas intenciones de Irán figure como un elemento importante en la opinión pública estadounidense.

²⁴⁴ Pew Research Center for the People and the Press, “Limited Support for Iran Nuclear Agreement”, 9 de diciembre de 2013, dirección URL: <http://www.people-press.org/2013/12/09/limited-support-for-iran-nuclear-agreement/>, consultado el 6 de junio de 2017.

Así pues, en julio de 2015, cuando se concluyeron las negociaciones, las cifras se mantuvieron casi idénticas, con un 45% de encuestados que se oponían al PAIC y 33% a favor. Los niveles de desaprobación se incrementaron ligeramente en el mes de septiembre con 49% en contra y 21% a favor,²⁴⁵ quizá como un efecto de la campaña llevada a cabo por la coalición pro Israel para desvirtuar el PAIC. No obstante, cabe señalar que en marzo de ese año CNN publicó otra encuesta en la que 68% de la muestra apoyaba el contacto directo con Irán, mientras que sólo 29% se oponían.²⁴⁶ En suma, estos datos, a primera vista contradictorios, sugieren que el estadounidense promedio estaba ligeramente a favor del instrumento diplomático, pero que debido a la historia entre los dos países y al dominio discursivo de la oposición existe poca confianza respecto a si Irán cumplirá con sus obligaciones internacionales.

Ahora bien, resulta pertinente considerar el siguiente problema: si la oposición aumentó la presión durante las negociaciones que llevaron al PAIC y en el proceso de revisión en el Congreso, entonces cabe la pregunta ¿por qué Obama fue capaz de mantener el cambio táctico, lograr el acuerdo con Irán y su consolidación legal en Estados Unidos durante el segundo periodo? Además de advertir con que usaría el poder de veto en distintas ocasiones, presionar a Israel para que no continuara con su actitud agresiva, limitar la cooperación en inteligencia con ese mismo país y robustecer la postura de fuerza de Estados Unidos y sus socios en el Golfo Pérsico, Obama también mantuvo el apoyo del Partido Demócrata y de algunas organizaciones en la comunidad judía. Por ejemplo, durante este periodo se distanciaron algunos grupos dentro del *lobby*. Tal es el caso de la organización *JStreet*, cuyas preferencias respecto a la política

²⁴⁵ Pew Research Center for the People and the Press, "Support for Iran Nuclear Agreement Falls", 8 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://www.people-press.org/2015/09/08/support-for-iran-nuclear-agreement-falls/>, consultado el 7 de junio de 2017.

²⁴⁶ Jennifer Agiesta, "Poll: Iran Negotiations Popular", *CNN*, 17 de marzo de 2015, dirección URL: <http://www.cnn.com/2015/03/17/politics/iran-negotiations-gop-letter-poll/index.html>, consultado el 6 de junio de 2017.

hacia Irán se alinearon con las del presidente Obama y no con las de AIPAC, y los republicanos. Para ilustrar este aspecto desde una perspectiva más general, Thomas E. Dine señala que es la primera vez que esta comunidad se divide de manera tajante en torno a un tema y muestra que en las encuestas de opinión 63% de judíos estadounidenses apoyaron el acuerdo.²⁴⁷

Por otra parte, la mayoría de los demócratas en el Congreso mantuvieron firme su apoyo al presidente a pesar de ser minoría. De esta manera, las iniciativas de 2013 y 2015 orientadas a sancionar a Irán si no daban resultado las negociaciones en un tiempo determinado no se convirtieron en ley. Además, justo cuando el Senado aprobó la *Iran Nuclear Agreement Review Act* en mayo de 2015, rápidamente 150 demócratas de la Cámara de Representantes firmaron una carta en la que expresaron su apoyo al proceso diplomático con Irán.²⁴⁸ Finalmente, en septiembre de 2015, cuando se llegó el momento de terminar con el debate en el Senado y pasar a la votación para la posible desaprobación, 42 demócratas utilizaron la táctica del filibustero frente a 58 senadores, lo que impidió que se votara en el pleno. De esta manera, la oposición no logró tener éxito en bloquear el PAIC y el 16 de enero de 2016 se empezó a implementar.

Como es posible observar, la tensión no dejó de existir entre Obama y sus opositores entre 2013 y 2015. El presidente estadounidense logró mantener la defensa del curso diplomático y del PAIC gracias al apoyo del Partido Demócrata, que era minoría en ambas cámaras, y a las facultades del Ejecutivo para vetar cualquier intento del Congreso de poner en riesgo las negociaciones o emitir un voto de desaprobación. Respecto a la oposición externa, Obama estableció medidas para evitar que Israel

²⁴⁷ Thomas E. Dine, "AIPAC's Waterloo? Why Iran is Worse than AWACS", *Foreign Affairs*, 8 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2015-09-08/aipacs-waterloo>, consultado el 4 de diciembre de 2016.

²⁴⁸ "Democratic Letter on Iran", *The Washington Post*, 7 de mayo de 2015, dirección URL: https://www.washingtonpost.com/r/2010-2019/WashingtonPost/2015/05/07/Editorial-Opinion/Graphics/Dem_letter_Iran.pdf, consultado el 6 de junio de 2017.

obstaculizara el proceso y trató de apaciguar los miedos de Arabia Saudita y los EAU. Dado el nivel de oposición a cualquier intento de continuar con esta ruta, sin olvidar que la opinión pública tiende a favorecer una postura más firme, no es difícil prever la posibilidad de que la política agresiva vuelva a figurar como la principal opción en los próximos años. Sin embargo, nada regresa a su estado anterior en términos estrictos, pues el hecho de que Obama haya logrado intensificar el contacto directo para generar un acuerdo muestra que, de darse las condiciones, Estados Unidos e Irán son capaces de dirimir diferencias y lograr pasos significativos hacia el entendimiento a pesar de décadas de rivalidad y agravios. En el siguiente apartado se revisará brevemente las posibles consecuencias del cambio estratégico y la manera en que se trató de orientar para capitalizar la inercia y así llevar la relación hacia algo más.

4.4 CONSIDERACIONES FINALES

Para finalizar el trabajo, sólo resta analizar la cuestión de las consecuencias del cambio estratégico/táctico realizado por la administración Obama. A pesar de los obstáculos que enfrentaron los actores que impulsaron la vía diplomática, ésta tuvo un efecto importante respecto a un problema de política internacional contemporánea. Como se señaló en el apartado conceptual de esta tesis, la justificación que los autores utilizan para concentrarse en estudiar modificaciones de política exterior más intensas o radicales consiste en que éstas producen consecuencias trascendentes. Sin embargo, el caso de estudio demuestra que un reajuste estratégico/táctico puede llegar a tener efectos similares sobre las interacciones entre los Estados. No sólo eso, de continuar con condiciones positivas, el éxito en las negociaciones entre Estados Unidos e Irán pudiera haber significado un precedente para continuar con el siguiente paso: la normalización de las relaciones. En este sentido, es necesario destacar cómo durante el

proceso se trató de reforzar la pequeña reorientación de la política exterior estadounidense para incrementar las posibilidades de cooperación entre ambos países y qué razonamientos fundamentan estas decisiones.

Es evidente que los grupos y gobiernos que resistieron el cambio no estaban de acuerdo con las soluciones de Obama, pero ¿qué se temía? ¿por qué ese nivel de resistencia y de movilización de recursos para obstruir el proceso? En el fondo, lo que temen los opositores—políticos de línea dura en Estados Unidos, Israel y otros aliados, como Arabia Saudita—es que el acuerdo nuclear derive en un escenario en el que se generen las condiciones para que Washington y Teherán transiten hacia un proceso de acercamiento más profundo. Prueba de ello fueron las propuestas de Obama para cooperar con Irán y combatir a *Daesh* en el Norte de Iraq hacia finales de 2014, sin avisarle a los aliados, y algunas alusiones respecto a orientar la relación hacia algo más constructivo o a la probabilidad de que Irán podría cambiar. En esa ocasión fue Teherán quien rechazó la propuesta, quizá por razones estratégicas; pero es interesante la visión de este gobierno acerca de la expectativa que produjo el PAIC acerca de avanzar hacia otros ámbitos de cooperación para solucionar problemas regionales. Por ejemplo, en una conversación entre Javad Zarif y Fareed Zakaria en el Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos en 2016, se le pregunta al primero si el PAIC puede ser visto como un acontecimiento similar al acercamiento entre Estados Unidos y la RPC en la década de los setenta del siglo pasado, también tras años de rivalidad, o si esta expectativa sólo había sido una ilusión. Zarif opinó lo siguiente:

Dijimos claramente, a nivel del líder supremo, que vimos esto [como un] experimento [el PAIC]. Y si este experimento se convierte en algo positivo, entonces podemos trabajar en otro experimento. Hay mucha desconfianza. Necesitamos construir confianza un paso a la vez. Espero que este experimento [...] disminuya la

desconfianza en vez de que reduzca la que ya se ganó. Pienso que es muy importante para Estados Unidos entender que las sanciones son una mala política. Las sanciones nunca produjeron el resultado deseado. Por supuesto que si concibes las sanciones como un medio para perjudicar a un pueblo, entonces son efectivas ¿Pero concebir las sanciones como medio para lograr objetivos? Creo que las sanciones mantienen prisioneros a los formuladores de política estadounidenses. Observemos a Cuba. Existe tal red de sanciones en contra de Cuba que incluso una decisión política del presidente de Estados Unidos no puede librar a la administración y al pueblo estadounidense de esa red.²⁴⁹

La perspectiva iraní ilustra el escenario complejo que cualquier líder político estadounidense enfrentará si desea seguir impulsando esta idea, aunque no descarta la posibilidad de que la relación mejore en el mediano y largo plazo si ambos países van un paso a la vez. Obviamente, la mera expectativa de que el PAIC se convirtiera en el elemento detonante para encaminar a ambos países hacia un nuevo equilibrio geopolítico, tal como sucedió entre la RPC y Estados Unidos para frenar el avance de la Unión Soviética en Asia Central a partir de 1972, es inaceptable para los israelíes y los grupos de derecha en Estados Unidos. Este planteamiento es parte de un viejo debate entre neoconservadores y realistas sobre considerar a Irán como socio en Medio Oriente. Como lo señala Aaron David Miller, ex miembro del Departamento de Estado, “El acuerdo nuclear con Irán nunca tuvo el objetivo de transformar el régimen iraní ni su conducta [...]. Siempre fue un acuerdo para evitar la guerra, comprar tiempo, diluir

²⁴⁹ “A Conversation With Javad Zarif”, *Council on Foreign Relations-You Tube channel*, 23 de septiembre de 2016, min. 57:00, dirección URL: https://www.youtube.com/watch?v=UZypbfYp_NU, consultado el 20 de junio de 2017, min. 57:00 [traducción propia].

el problema nuclear y probar la posibilidad, aunque remota, de enlistar a Irán como un socio estratégico.”²⁵⁰

Si se recuerda el apartado en el que se analizaron las características del sistema internacional y la reconfiguración del poder de Estados Unidos, entonces no resulta sorprendente la relativa inclinación de la administración Obama para capitalizar los avances diplomáticos y así generar la suficiente inercia a tal grado que, en el mediano plazo, la opción de atraer a Irán a la órbita estadounidense fuera viable. Esta idea se fundamenta en la alternativa que los realistas han tratado de impulsar para que la relación con Irán equilibre la influencia que tiene Israel y la alianza con Arabia Saudita sobre la política de Washington en la región. Además, si se considera que el desarrollo del programa nuclear de Irán es, en buena medida, un elemento estratégico de disuasión que responde a la posibilidad de que Estados Unidos pueda intervenir en ese país, entonces la lógica de esta propuesta consiste en que la política de acercamiento tendría como posible resultado que Teherán minimizara sus esfuerzos para transitar por la ruta nuclear, pues se reduciría la sensación de amenaza que este gobierno ha desarrollado.²⁵¹ Recientemente Stephen Walt, uno de los principales exponentes del realismo, señaló que:

En vez de intentar crear algún tipo de eje sunita, los Estados Unidos deberían regresar a la lógica del viejo enfoque [anterior a 1979]. El interés fundamental de Estados Unidos en Medio Oriente es preservar el equilibrio de poder y evitar que un solo Estado, o una potencia externa, domine el área. El Medio Oriente en la actualidad está dividido como nunca antes, lo cual significa que el objetivo de equilibrio es fácil de

²⁵⁰ Citado en: Jay Solomon, “Secret Dealings With Iran Led to Nuclear Talks,” *op. cit.*, [traducción propia].

²⁵¹ John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 285.

alcanzar. De esta manera, Estados Unidos debería acercarse más a Irán, en vez de profundizar la relación con Tel Aviv, El Cairo, Riad y Ankara.

Un enfoque que tiende más al equilibrio alentaría a todos los Estados en la región a hacer más para ganar la simpatía estadounidense. Si los saudíes, israelíes, egipcios y turcos entendieran que una relación más cercana entre Estados Unidos e Irán fuera una opción real, entonces los primeros tendrían que pensar seriamente acerca de qué pueden hacer para seguir siendo estados que apoyamos [y la misma lógica aplicaría respecto a Irán].²⁵²

La tensión entre los que favorecen esta propuesta y los que la rechazan se explica porque en algún momento de la historia reciente de Estados Unidos el neoconservadurismo dominó la visión estratégica de la superpotencia, lo cual ponía de manifiesto un objetivo supremo respecto a Irán que fue abandonado por la administración Obama en favor de lograr el acuerdo nuclear: la democratización de Irán ya sea mediante una invasión militar, un golpe de Estado, el deterioro económico del régimen revolucionario como producto de las sanciones económicas o una combinación de estos instrumentos. Obama consideró que, dados los factores situacionales a partir de 2009, la prioridad de Estados Unidos era enfrentar el reto nuclear iraní y dejar de lado la política militante de Bush para expandir la democracia y la construcción de naciones. Y no sólo eso, sino que para lograr el objetivo la única solución era la negociación diplomática. Para defender el PAIC, por ejemplo, Obama reconoció que la coerción económica no daba resultados debido a la resistencia de Irán:

²⁵² Stephen M. Walt, "Making the Middle East Worse, Trump-Style", *Foreign Policy*, 9 de junio de 2017, dirección URL: <https://foreignpolicy.com/2017/06/09/making-the-middle-east-worse-trump-style-saudi-arabia-qatar-iran-israel/>, consultado el 20 de mayo de 2017, [traducción propia].

Consideren qué pasa en el mundo sin el PAIC [...]. Sin el acuerdo no existe escenario en el que el mundo se nos una para sancionar a Irán hasta que desmantele por completo su programa nuclear. Nada que sepamos sobre el gobierno iraní sugiere que éste capitulará ante tal presión.²⁵³

En suma, los cambios estratégicos/tácticos en la conducta estadounidense tienen consecuencias importantes en materia de política internacional, pues logran acercar a dos países que en las últimas décadas se han considerado como enemigos. En el ámbito de las ideas, la política exterior de Estados Unidos hacia Irán durante los dos mandatos de Obama responde a un proceso de reconfiguración no sólo del poder estadounidense, sino también geopolítico en la región de Medio Oriente, pues es una expresión de una postura contraria, más pragmática, a la que han apoyado otros grupos dentro de la élite en Washington en los últimos años. Quizá, es necesario señalar que Obama y su grupo no pudieron ampliar la base de apoyo político para mantener este enfoque hacia Irán, principalmente por la complejidad del tema y por la falta de tiempo. En este sentido, el poco éxito en consolidar el respaldo interno es el punto débil de la estrategia de Obama, pues frente a organizaciones que tienen influencia en los procesos de formulación de la política, las posibilidades de reversión son altas una vez que el líder dejó el cargo. Hacia el final de las conclusiones se discutirá brevemente el tema.

²⁵³ Paul Lewis, "Obama Vows to Veto Any Republican Attempt to Derail Iran Nuclear Deal", *The Guardian*, 14 de julio de 2015, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/obama-veto-republican-iran-nuclear-deal>, consultado el 20 de mayo de 2017, [traducción propia].

CONCLUSIONES

Con base en las dos preguntas que guiaron el desarrollo de esta investigación pueden extraerse una serie de elementos de interés acerca, en primera instancia, de cómo influye el proceso de reconfiguración del poder estadounidense a escala global sobre su política exterior hacia un caso concreto y, en segunda, a la lógica del intento de cambio en la trayectoria histórica del comportamiento de un Estado respecto a otro. Desde esos dos ámbitos de análisis, el estudio de caso revela los alcances y los límites en el ejercicio del poder de Estados Unidos.

El líder como motor de cambio es un tema en el que se ha insistido durante el trabajo. En este sentido, la cuestión de por qué la administración Obama decidió que ya era momento de acercarse a Irán para negociar directamente puede responderse con las siguientes afirmaciones que corresponden a la fase de formulación:

- La administración Obama se enfrentó a partir de 2009 en un contexto de crisis que hizo necesario el replanteamiento de los instrumentos de poder para seguir persiguiendo los objetivos de política exterior. Esto es, Washington articuló estrategias con base en la idea de eficacia, sin comprometer los recursos del Estado, para restaurar la imagen de Estados Unidos en el exterior y sostener el liderazgo global.
- La evaluación que hizo la administración Obama sobre la política exterior durante la administración Bush hacia Medio Oriente en general, y hacia Irán en particular, fue negativa. En el ámbito regional, las guerras de Iraq y Afganistán tuvieron como efecto que Irán se fortaleciera en materia geopolítica, pues las intervenciones estadounidenses derrocaron y debilitaron a regímenes que habían sido adversarios de Irán. Respecto a la estrategia hacia la República

Islámica durante la era Bush, la administración Obama consideró que condicionar el acercamiento diplomático e insistir en la política de cero enriquecimiento no estaba dando los resultados deseados. Además, la actitud intransigente de Estados Unidos reforzaba la posición moral de Irán frente a la comunidad internacional. Por lo tanto, se hizo necesario el cambio de estrategia basado en intentar el proceso de acercamiento en aras de solucionar el tema nuclear.

- El avance del programa nuclear iraní estimuló el sentido de urgencia de la administración Obama en un contexto en el que se cuestionaba la credibilidad de Estados Unidos, lo que contribuyó a que este tema fuera una prioridad en la agenda de política exterior ante un posible escenario en el que Irán lograría tener la capacidad de construir armas nucleares. Este hecho sería inaceptable para Estados Unidos ante su pretensión de mantener el liderazgo en una de las regiones más volátiles del planeta.

Las percepciones de la nueva administración acerca de la posición de Estados Unidos en 2009, y su interpretación de los intereses nacionales, juegan un rol fundamental para poder explicar el cambio estratégico. Sin duda, el énfasis del nuevo líder en impulsar la vía diplomática para enfrentar los retos planteados por el programa nuclear iraní está relacionado con el diagnóstico que hizo la administración respecto a la disminución relativa de las capacidades de Estados Unidos en un momento de crisis y al posicionamiento de Irán en términos geopolíticos. La perspectiva de análisis centrada en cómo el líder evalúa el medio al que se destinan las políticas permite tomar a esta figura como un filtro mediante el cual se puede identificar qué factores tomó en

cuenta tanto para priorizar temas y enfrentar retos, como para elegir los medios y lograr metas.

Ahora bien, un objetivo de este trabajo era tratar de observar la distancia entre la política que se formula y las acciones que se ejecutan. En ese sentido, las dos preguntas de investigación están vinculadas pues la respuesta de una pone los parámetros para desarrollar la siguiente. Una vez que se entiende la necesidad de la administración Obama de solucionar el problema nuclear con Irán mediante el diálogo directo, lo que resta explorar es cómo se logró lo que se planeó y qué obstáculos enfrentó el gobierno para poder construir una narrativa que dé cuenta de las modificaciones observadas.

En el primer periodo, la relación de desconfianza entre Estados Unidos e Irán, las respuestas de escepticismo de este último país a las pretensiones de cambio del primero, al menos en 2009-2010, y los grupos en contra de la nueva estrategia de Obama, dentro y fuera del Estado, fungieron como fuerzas contrarias a la diplomacia. Es decir, estos factores limitaron el primer impulso de cambio que se originó con los esfuerzos de la nueva administración y nos ayudan a entender las razones por las que Washington optó por el primer ajuste táctico: el incremento de la intensidad del instrumento coercitivo en forma de sanciones en el periodo 2010-2012.

Cabe señalar que durante el proceso de formulación hay evidencia de que el nuevo presidente y su grupo esperaban que Teherán no respondería favorablemente, por lo que se puede observar cierta *predisposición* de amenazar al régimen iraní con la coerción, tal como lo muestran los razonamientos de Dennis Ross. Dicha predisposición y la desconfianza natural de Irán se entienden por la historia de la relación bilateral en las últimas décadas, marcada por la hostilidad y los agravios entre ambos países. En estas circunstancias se originó lo que algunos analistas llaman la

política de dos vías (*dual track policy*), que no es otra cosa que la vieja estrategia de la zanahoria y el garrote. Y este es un punto clave para entender el primer periodo, pues la administración Obama se impuso a sí misma un difícil ejercicio de equilibrio entre promesas y amenazas hacia Irán que, a fin de cuentas, no logró los resultados deseados en 2009, hecho que contribuyó al regreso y mantenimiento de la política de sanciones hasta 2013. En suma, la interacción entre Irán y Estados Unidos durante los primeros años de la presidencia de Obama ilustra el grado de dificultad que tiene la reorientación de una política, pues ambos gobiernos se involucraron en un juego de percepciones, mensajes y discursos ambivalentes que obstaculizaron el acercamiento en un primer momento.

Ahora bien, los grupos opositores a la estrategia de la nueva administración representan lo que en términos analíticos se han llamado factores de resistencia al cambio. El rastreo de la interacción de estos elementos con aquellos que impulsan las modificaciones estratégicas/tácticas, en este caso Obama y otros actores cercanos, revelan desde el primer periodo una tensión que influye, también, en el comportamiento de Estados Unidos. Es decir, tan pronto Washington empezó a implementar su política de acercamiento hacia Irán durante 2009, los grupos opositores a este enfoque se activaron rápidamente en dos frentes: en el ámbito internacional y en el interno. El gobierno de Israel y algunos gobiernos árabes, principalmente Arabia Saudita y los EAU, empezaron a presionar a la Casa Blanca para regresar a los medios coercitivos. En Estados Unidos, los congresistas de línea dura y los grupos pro Israel ejercieron presión para poner fechas límites a la actividad diplomática y fomentaron, mediante el Poder Legislativo, el incremento de las sanciones en contra de Irán a partir de 2010.

También, a lo largo de la investigación se pudo observar que la oposición reforzó su discurso en contra de una negociación con Irán a partir de las respuestas y

actitudes de este último país. Es decir, la incertidumbre acerca de las verdaderas intenciones de Irán también fue para la oposición una fuente que nutrió sus argumentos en favor de la vía coercitiva. En este sentido, la interacción entre las actitudes y acciones de los tres grupos que se integran en el análisis, los gobiernos estadounidense e iraní, y los opositores a la estrategia de Obama, crearon una lógica que influyó en el comportamiento, en algunas ocasiones inconsistente/ambivalente, de Estados Unidos en el primer periodo presidencial. Desde este punto de vista, deja de resultar sorprendente, aunque sigue pareciendo arriesgada, la decisión de Washington de inaugurar el canal secreto con altos representantes de la República Islámica para blindar el proceso de los constreñimientos señalados. Y este es un elemento fundamental junto con la reelección para explicar el último cambio táctico de Estados Unidos a partir de 2013, el cual permitió el avance de las negociaciones y la firma de un acuerdo interino, base fundamental para entender el PAIC de 2015.

El canal secreto facilitó la interacción directa entre ambos gobiernos y tuvo como objetivo solucionar parcialmente, al menos para efectos del tema nuclear y no así para la relación bilateral en general, el problema de la desconfianza. Mediante el otorgamiento de concesiones, Washington y Teherán enviaron el mensaje de que cada uno tenía la disposición de involucrarse seriamente en la negociación, lo que redujo el nivel de incertidumbre. No obstante, el periodo electoral de 2012 obstruyó el desarrollo de esa vía y la posibilidad para que en las reuniones oficiales entre Irán y el P5+1, Estados Unidos flexibilizara su posición respecto a reconocer el derecho de Irán a la energía nuclear civil. Es en esta etapa en donde las acciones de la oposición tuvieron más efectos sobre la postura de Estados Unidos. Los llamados a la guerra, los cuestionamientos a la determinación de Obama para utilizar la opción militar, los señalamientos sobre el desarrollo del programa nuclear, en ocasiones exagerados, y la

crítica a la política exterior débil de la administración hacia Teherán fueron elementos que no permitieron a la Casa Blanca considerar la intensificación de la diplomacia para lograr avances, ya que esto implicaba el otorgamiento de concesiones (signo de debilidad en un contexto de elecciones presidenciales).

La reelección es el factor que influyó en la decisión de Obama de llevar a cabo el último ajuste táctico, entendido como el incremento de la actividad diplomática y el compromiso de no aumentar las sanciones. El cambio de actitud de Washington en los primeros meses de 2013 respecto a respetar *el derecho de Irán a la energía nuclear con fines pacíficos* y negociar sobre la base de aceptar que la República Islámica mantenga *un programa nuclear interno, pero limitado*, es pieza clave para comprender el resto del periodo. Significa, también, el abandono de la política de cero enriquecimiento que la administración Bush enfatizó. La reelección, y hasta ese momento la apertura del canal secreto, aumentaron el margen de maniobra de Obama para dar estas concesiones que meses antes hubieran podido reducir sus posibilidades de reelección. Además, el cambio en el liderazgo del Departamento de Estado es un hallazgo importante en esta investigación, dado que Clinton, a diferencia de Kerry, no era entusiasta en cuanto a intensificar la vía de interacción con Teherán. Finalmente, la llegada de Rouhani a la presidencia de Irán aceleró el proceso a tal grado que en noviembre de ese año se dio el primer paso para la generación de confianza.

A pesar de que la presión de la oposición aumentó en el periodo final, la Casa Blanca logró mantener el curso de las negociaciones debido a las siguientes razones. En relación a la interacción con Irán, el PAC de 2013 generó la suficiente certidumbre mediante el cumplimiento de las obligaciones establecidas, motivo por el cual ambos gobiernos junto con los países restantes del P5+1 continuaron con el proceso de negociación hacia un plan comprehensivo. En segunda instancia, la administración

Obama dirigió sus esfuerzos para que los opositores no pusieran en riesgo la actividad diplomática, principalmente con el poder de veto del presidente y con el apoyo de un sector importante del Partido Demócrata. En suma, la lógica de tensión generada por los factores que impulsaron el cambio y aquellos que lo resistieron debe ser vista a la luz del momento político en el que se produjo. En términos generales, la política exterior de Estados Unidos hacia Irán durante la administración Obama se caracterizó por avances, retrocesos, ambivalencias (ej. la postura de la Casa Blanca y el Departamento de Estado frente a la Declaración de Teherán) y la adaptación de los decisores a las distintas dinámicas a lo largo de los dos periodos analizados.

Ahora bien, la etapa final revela dos elementos de análisis para la generación de un ejercicio prospectivo. En primer lugar, existe evidencia en torno a la intención de Obama de capitalizar la inercia generada por las negociaciones nucleares para iniciar la cooperación con Irán en otros ámbitos. Como se señaló en los apartados finales, este planteamiento es parte de un debate entre distintos grupos dentro de la élite de política exterior estadounidense para probar la idea de que en el mediano y largo plazo Irán se convierta en un socio estratégico de Estados Unidos. En este orden de ideas, el PAIC de 2015 pudiera haber sido el primer paso hacia ese rumbo. Sin embargo, la llegada de Donald J. Trump a la Casa Blanca, quien como candidato manifestó su desprecio respecto al acuerdo, debilita esta expectativa, puesto que las pocas ideas que el nuevo presidente ha expresado respecto a Irán no permiten pensar en que seguirá la propuesta de los realistas.

En segundo lugar, se dice que el PAIC es uno de los principales logros de la administración Obama en materia de política exterior; afirmación que, desde cierta perspectiva, es correcta si se considera la historia de la relación bilateral en los últimos años y los obstáculos que enfrentó el presidente. Sin embargo, desde el punto de vista

prospectivo, el “fracaso” de Obama consistió en no lograr consolidar el cambio. Es decir, el hecho de que en el periodo final el presidente mantuvo el rumbo con base en el posible uso de su poder de veto y en un sector del Partido Demócrata ilustra que Obama no pudo, o le faltó tiempo, conseguir más apoyo mediante la persuasión y la labor de convencimiento. Es evidente que en Estados Unidos la imagen de Irán y del acuerdo sigue siendo negativa, tanto a nivel de opinión pública como en buena parte del *establishment* de política exterior. Se dice que si la política exterior no tiene legitimidad está destinada al fracaso, pero quizá esta reflexión deba matizarse para atender el tema de la continuidad.

Así pues, la idea anterior nos lleva a considerar las reflexiones teóricas extraídas de este análisis. Éstas giran en torno a la dinámica y las condiciones del cambio estratégico o táctico en política exterior. Este caso de estudio muestra que si hay una política hacia un país con una sólida trayectoria, ante la llegada de un líder decidido a cambiar los métodos con los que tradicionalmente se ha tratado un problema determinado, el reajuste es relativamente difícil. Y es que esa política tradicional tiene el apoyo de grupos, dentro y fuera del Estado, que tratarán de reducir el espacio de maniobra del individuo que intenta probar nuevas alternativas. Además, el actor al que se le destina la política también dudará y desconfiará de la posibilidad de que el nuevo líder al que se enfrenta logre llevar a cabo sus promesas iniciales.

El marco de análisis puede ser una referencia importante para el estudio de otros casos en los que Estados Unidos ha mantenido una política con una trayectoria firme a lo largo de las décadas, como el caso cubano. Es necesario no olvidar que al momento de estudiar este fenómeno, en sus diferentes intensidades, resulta importante no perder de vista la historia sin dejar de concentrarse en el momento coyuntural. Así, la lógica de interacción entre los elementos de análisis puede revelar los mecanismos por los que

un Estado logra consolidar la reorientación de la política o se ve impedido a hacerlo. Finalmente, esta manera de concebir el tema puede contribuir al estudio prospectivo de manera que la correlación de fuerzas se incluya para construir posibles escenarios en las transiciones de gobierno.

Para el caso de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán en la administración Trump los elementos de análisis revisados durante este trabajo ayudan a plantear algunas ideas básicas. Primero, los aliados externos de Estados Unidos, principalmente Israel y Arabia Saudita, apoyarían a la administración Trump en cualquier política que Estados Unidos emprenda para agredir o ejercer coerción sobre Irán. Segundo, en el ámbito interno, la Casa Blanca podría encontrar apoyo en algunos sectores del Congreso y en los grupos de interés pro israelíes para abandonar el PAIC, incrementar las acciones punitivas o, incluso, llevar a cabo una intervención militar. Sin embargo, cualquiera de estas alternativas puede ser resistida por las consideraciones que hagan las burocracias relacionadas con la política exterior de ese país respecto a cómo será percibido por la comunidad internacional si decide el abandono del acuerdo y/o una actitud más agresiva. En segundo lugar, está la situación de desgaste de la Casa Blanca debido a la posible intervención de Rusia en las elecciones, en posible confabulación con miembros de la campaña electoral de Trump, y al conflicto entre éste y algunos medios de comunicación. En el nivel internacional, la resistencia puede girar en torno a las posturas que adopten las otras potencias. Finalmente, es posible que Irán no caiga en provocaciones, evalúe la determinación de Trump para llevar a cabo sus amenazas y/o refuerce sus lazos con China y Rusia.

Así pues, existen al menos cuatro posibles escenarios. En el primero, la administración Trump puede aumentar la vigilancia sobre Irán y presionar a tal grado que cualquier incumplimiento mínimo por parte del gobierno iraní de pie a un alegato

de violación del PAIC, hecho que significaría, según lo estipulado, una reactivación de las sanciones nucleares. Por ejemplo, durante el final de la administración Obama, en noviembre de 2016, Irán excedió las reservas de agua pesada permitidas,²⁵⁴ pero rápidamente lo resolvió transfiriéndolas hacia Omán. El presidente Obama no realizó ninguna acción o condena que evidenciara el incumplimiento de Teherán para alegar algún tipo de violación. La posición de la administración Trump respecto a este tipo de situaciones puede ser, en términos tácticos, mucho más estricta para que estos pormenores puedan ser aprovechados. En este caso, la República Islámica puede incrementar sus propios mecanismos de supervisión en las instalaciones nucleares para evitar que el OIEA, o las agencias de inteligencia, principalmente estadounidenses e israelíes, encuentren detalles mínimos susceptibles de ser considerados como una violación.

La segunda posibilidad es que Estados Unidos abandone el PAIC o que lo intente renegociar. Esta acción representaría, una vez más, la pérdida de credibilidad internacional de Estados Unidos, dado su carácter unilateral. La violación de un acuerdo apoyado por el CS de la ONU tendría un efecto negativo en la imagen estadounidense;²⁵⁵ sin olvidar que, en principio, la decisión de las administraciones

²⁵⁴ Zachary Laub, "The Impact of the Iran Nuclear Agreement", *Council on Foreign Relations*, 11 de abril de 2017, dirección URL: <https://www.cfr.org/background/impact-iran-nuclear-agreement>, consultado el 10 de junio de 2017.

²⁵⁵ Es claro que en materia de Derecho Internacional Público no existen elementos coercitivos que obliguen a las potencias a respetar las normas. Desde esta perspectiva, no existen impedimentos legales para que Estados Unidos no respete un acuerdo apoyado por el CS de la ONU. El caso del tema sobre las supuestas armas de destrucción masiva en Iraq y el desdén de Estados Unidos frente a las instituciones internacionales son un ejemplo. Sin embargo, existen límites, desde el punto de vista social y político, que son considerados por las potencias. En palabras de Seara Vázquez, "Claro, que, en algunas ocasiones, los tratados son auténticos acuerdos de voluntades, y a veces las grandes potencias respetan, por razones de tipo político, las actitudes adoptadas por los países más débiles; incluso puede admitirse que la idea general de derecho, y de moralidad, representa un papel de cierta importancia, cuando a través de la opinión pública constituye una auténtica presión sobre los gobiernos, limitando su tendencia a la imposición física." En cuanto al carácter y naturaleza de los efectos de una violación a las normas internacionales el autor continúa: "[...] [éstas] son consideradas por todos los pueblos del mundo como obligatorias para los países, cuando uno de ellos las viola, los demás países cobran conciencia de ello, y el violador aparece un poco como delincuente internacional a los ojos de la opinión

anteriores de llevar el tema del programa nuclear y las sanciones al nivel multilateral fue porque la coerción de Estados Unidos hacia Irán, por sí misma, no estaba generando la suficiente presión para lograr que este último país frenara sus actividades de enriquecimiento. Además, cualquier intento por parte de Trump de volver a la política multilateral de sanciones, o renegociar el acuerdo, se encontrará con la oposición de los otros miembros del P5+1, principalmente de Rusia y China, en el caso de que Irán siga cumpliendo con lo establecido.

La tercera vía consiste en que la Casa Blanca o el Congreso (controlado actualmente por los republicanos), aumenten las sanciones en los ámbitos de terrorismo o derechos humanos que no cubre el PAIC. Esta área puede ser explotada por Estados Unidos y puede generar un problema en las interacciones con Irán. Sin embargo, tal como la historia reciente lo ilustra, Irán probablemente siga resistiendo con éxito sanciones unilaterales impuestas por Washington. En lo que va de 2017, parece que esta alternativa ha sido el camino a seguir. Por ejemplo, en febrero la administración Trump estableció sanciones en contra de múltiples entidades e individuos que están vinculados con el programa de misiles balísticos de Irán, justo después de que este último llevó a cabo pruebas en ese ámbito. Además, el Senado aprobó en junio otro paquete de sanciones, con una votación de 98 a favor y sólo 2 en contra, para castigar a Irán en materia de derechos humanos y terrorismo.²⁵⁶

Finalmente, está la opción de restablecer el objetivo del cambio de régimen, también favorecida por la actual administración. Recientemente, el Secretario de Estado, Rex Tillerson, testificó ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara

pública; lo que corresponde ahora es evaluar la importancia que puede tener ese debilitamiento de la imagen que los países desean que los demás tengan de ellos." Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, 23ª. Edición, México, Porrúa, 2009, pp. 46-49.

²⁵⁶ Elana Schor, "Senate Votes to Impose New Sanctions on Russia and Iran", *POLITICO*, 14 de junio de 2017, dirección URL: <http://politi.co/2rAlHbD>, consultado el 2 de julio de 2017.

de Representantes que, en el marco de la revisión del programa de política exterior, uno de los temas incluye la intención de “[...] apoyar a aquellos elementos en Irán que pudieran llevar a una transición pacífica de gobierno.”²⁵⁷ Esta ruta cuenta con el apoyo de varios senadores de línea dura en el Congreso. Otro instrumento siempre latente relacionado con este objetivo es el de una intervención armada. Esta alternativa es la más difícil de evaluar en términos de su viabilidad, aunque en los últimos años el sector militar estadounidense ha expresado su oposición a la idea, incluso hacia el final de la administración Bush. Por otra parte, la situación interna caracterizada por un embate de los medios de comunicación hacia Trump y el problema de la investigación para dilucidar si hubo intervención de Rusia o no en las elecciones presidenciales es un factor que debe ser considerado, en el sentido de que puede llegar a ser un constreñimiento o un impulso para que Trump trate de reorientar la atención de la opinión pública hacia una amenaza externa. Adicionalmente, la fricción entre Irán y Estados Unidos puede incrementarse, indirectamente, en el contexto de la guerra civil en Siria.

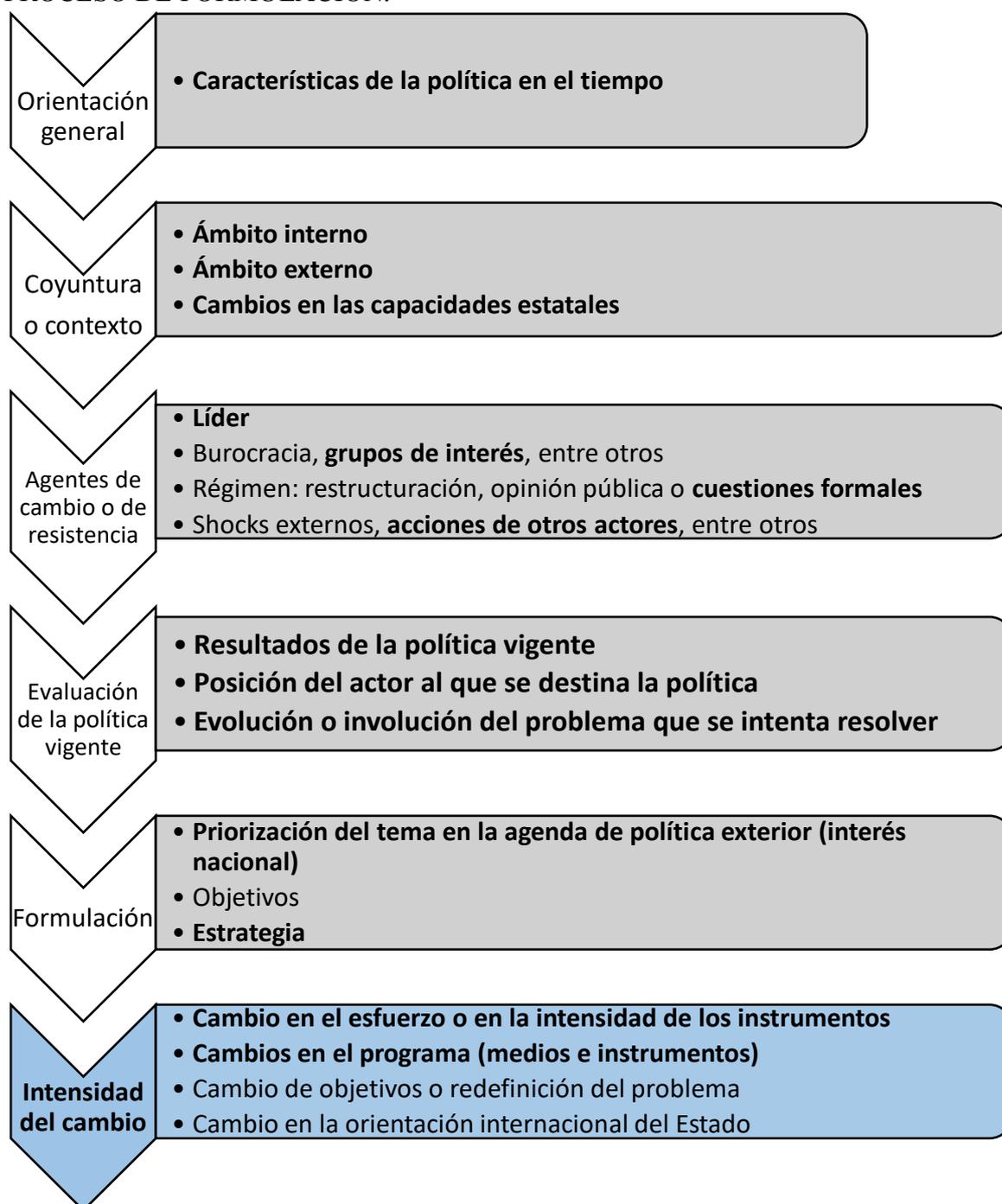
Hasta la fecha en la que se escriben estas líneas todavía está en duda cuál será la postura oficial de Estados Unidos hacia Irán. En lo que va de su administración, Trump ha actuado con cautela, ha respetado lo establecido por el PAIC y ha reconocido el cumplimiento de Teherán a lo acordado con base en los informes del OIEA. Sin embargo, la formulación de la estrategia sigue en curso debido a que la Casa Blanca ha visto su margen de maniobra reducido como consecuencia del tiempo y energía que ha invertido para el control de daños que produjo el tema de Rusia y las elecciones. Lo que se quiere destacar para el cierre de este trabajo es que el PAIC constituye un referente

²⁵⁷ Citado en: Michael Axworthy, “Regime Change in Iran Would Be a Disaster for Everyone”, *Foreign Policy*, 18 de julio de 2017, dirección URL: <https://foreignpolicy.com/2017/07/18/regime-change-in-iran-would-be-a-disaster-for-everyone-trump-tillerson/>, consultado el 19 de julio de 2017.

que demuestra la capacidad de Estados Unidos e Irán para entenderse a pesar de la historia, lo cual puede considerarse en el mediano y largo plazo. Además, el hecho de que en su elaboración participaron las otras potencias puede representar el principal constreñimiento en el caso de que Trump decida abandonarlo. De esta manera, seguramente los actuales formuladores de política en Estados Unidos evaluarán los efectos que esta ruta produciría.

ANEXOS

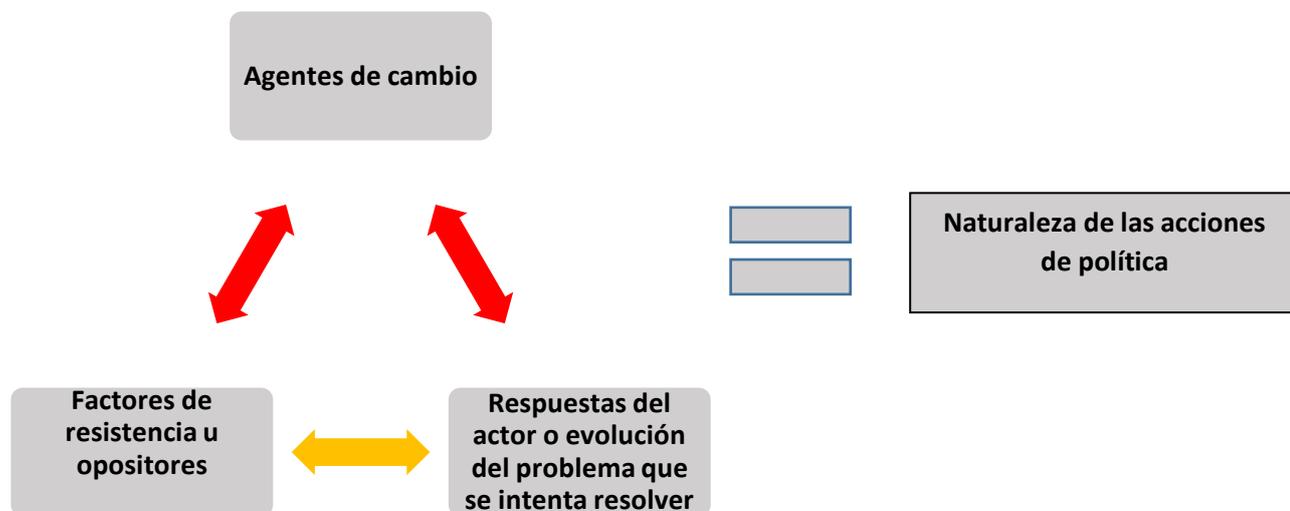
I. MARCO DE REFERENCIA GENERAL PARA EL ANÁLISIS DE LAS POSIBILIDADES DE CAMBIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL PROCESO DE FORMULACIÓN.



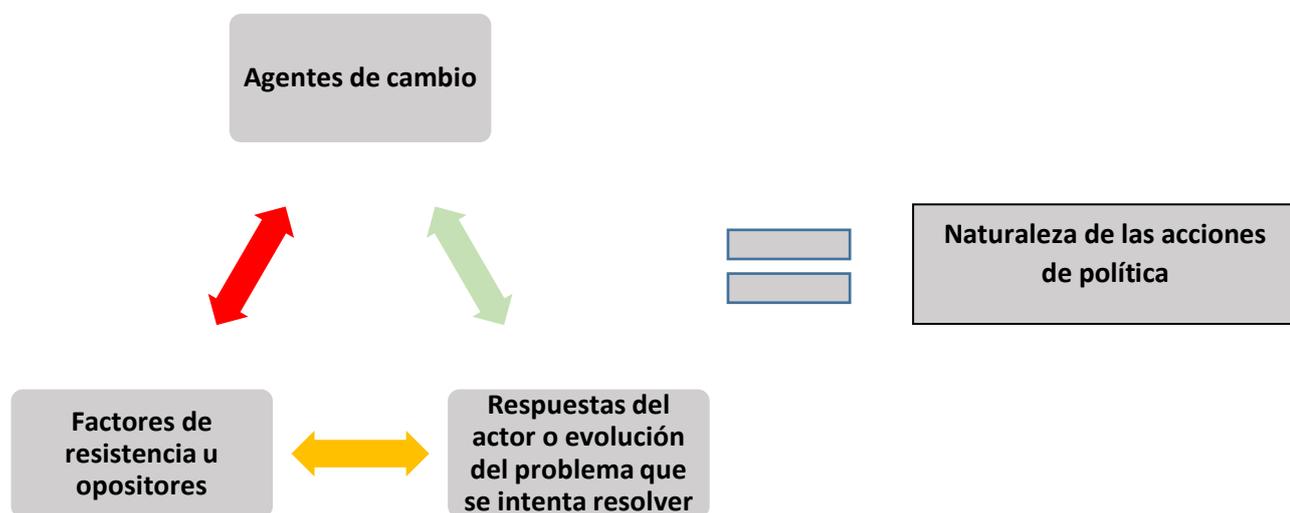
Elaboración propia. Este esquema general está firmemente influenciado por el artículo de Charles F. Hermann "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *op cit.* y por el trabajo de Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches, op. cit.* En negritas se destacan los temas que el caso de estudio presentó y que son consideraciones importantes para el desarrollo del argumento. El cuadro integra más elementos rescatados a partir de la revisión de la literatura e intenta sistematizar el proceso de formulación de la política exterior a la luz de las posibilidades de cambio y continuidad.

II. MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA IRÁN EN SU FASE DE EJECUCIÓN DURANTE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

Primer periodo presidencial 2009-2012

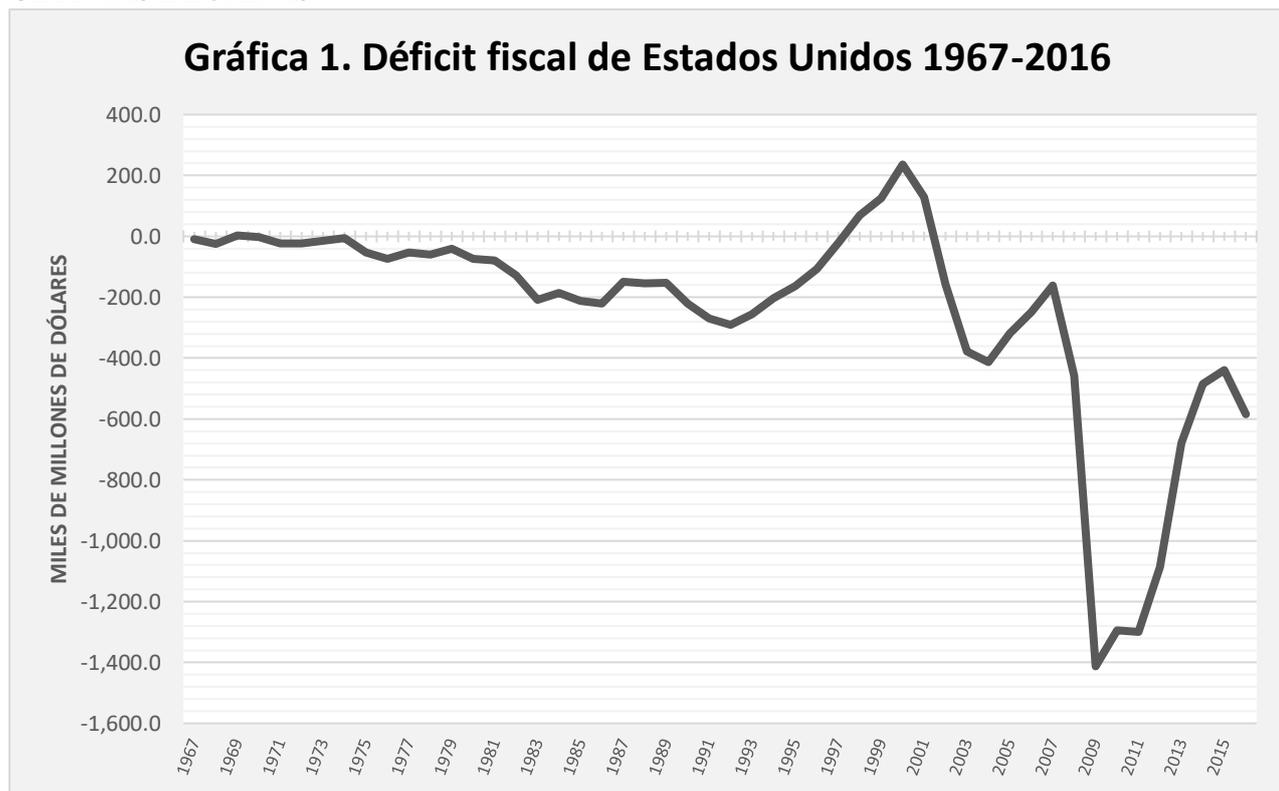


Segundo periodo presidencial 2013-2015

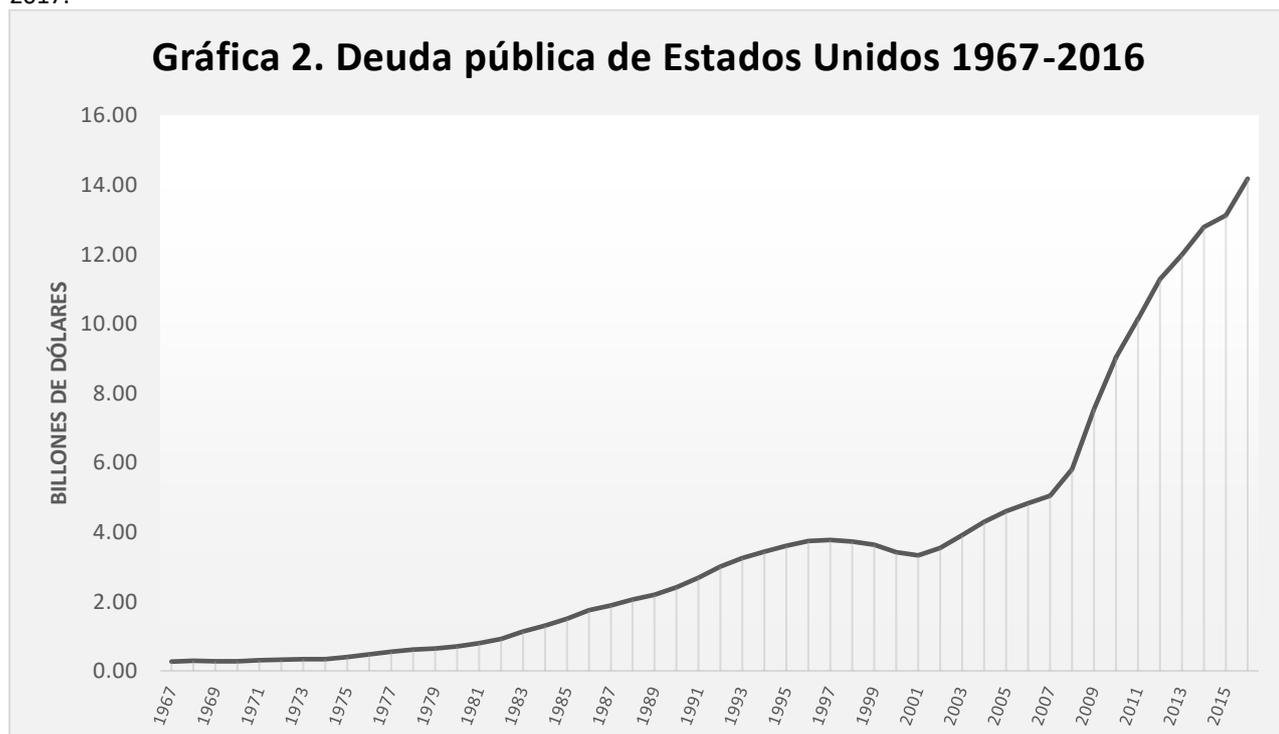


Elaboración propia a partir de las observaciones hechas durante el análisis. Las flechas en rojo representan un elemento de tensión política que figuran como obstáculos para la implementación del programa formulado. La flecha amarilla representa la idea de que los agentes de resistencia utilizan el tema del problema o las acciones del actor al que se destina la política para nutrir su argumentación a favor del *statu quo*. La flecha verde para el segundo periodo presidencial representa el avance en la construcción de confianza entre ambos gobiernos. A diferencia del esquema relacionado con la etapa de formulación, en este anexo sólo se intenta ilustrar la dinámica concreta del caso de estudio.

III. DÉFICIT FISCAL Y DEUDA PÚBLICA DE ESTADOS UNIDOS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS



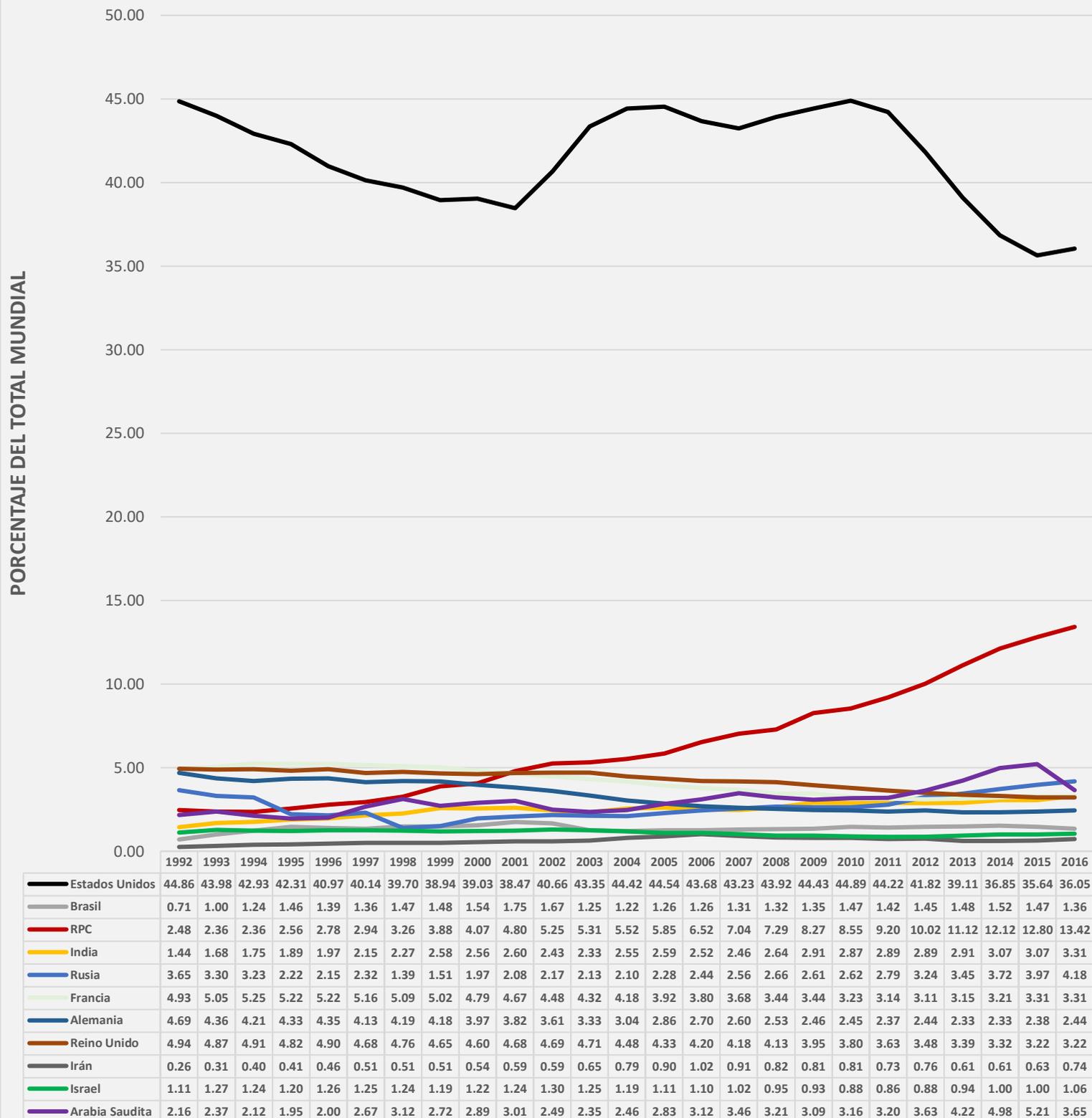
Elaboración propia con datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, dirección URL: <https://www.cbo.gov/about/products/budget-economic-data#2>, consultado el 25 de julio de 2017.



Elaboración propia con datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, dirección URL: <https://www.cbo.gov/about/products/budget-economic-data#2>, consultado el 25 de julio de 2017.

IV. PARTICIPACIÓN DE LAS POTENCIAS EN EL GASTO MILITAR MUNDIAL

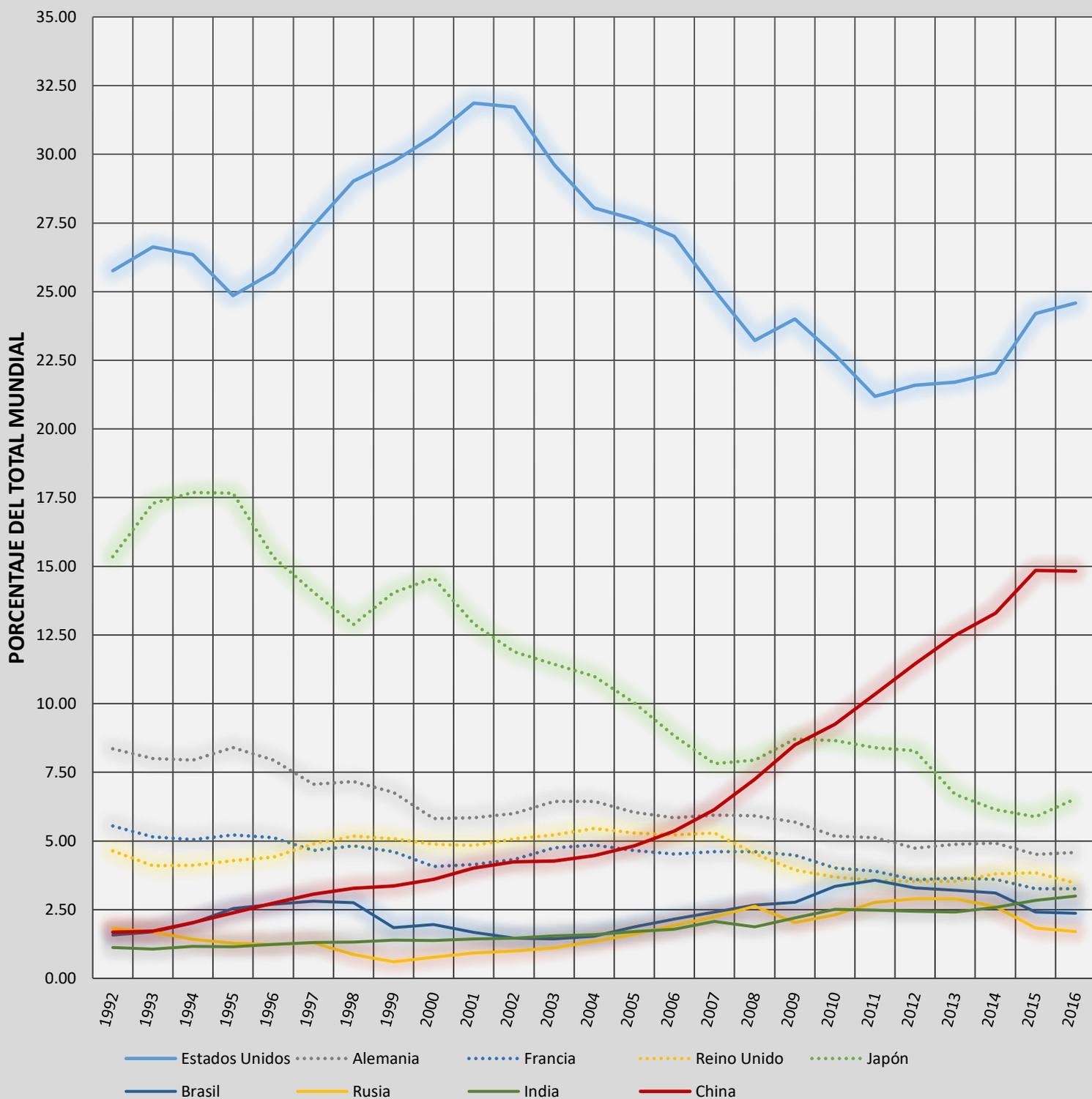
Gráfica 3. Gasto militar como porcentaje del total mundial por país



Elaboración propia con datos del *Stockholm International Peace Research Institute*, dirección URL: <https://www.sipri.org/databases/milex>, consultado el 24 de noviembre de 2016.

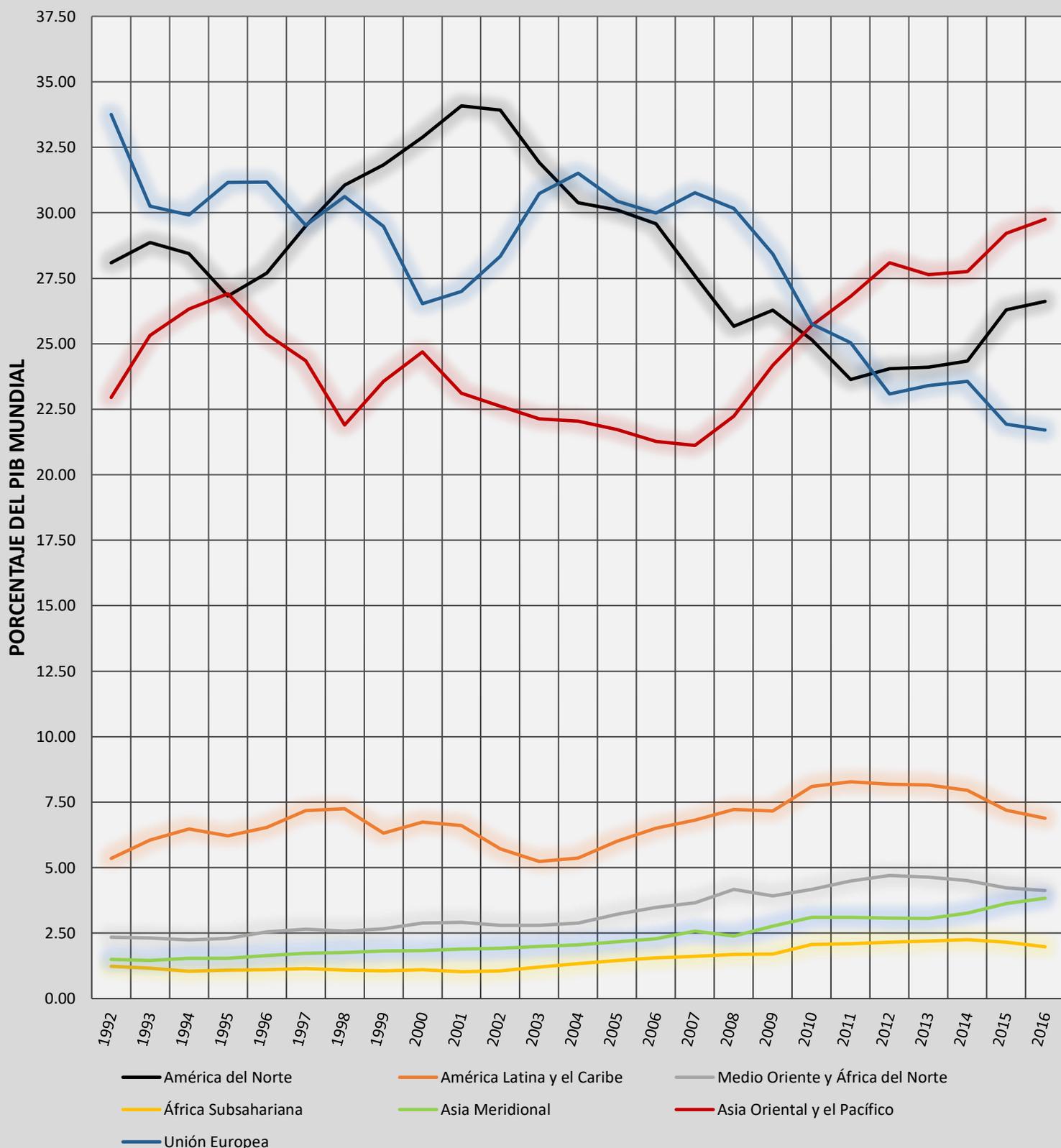
V. PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LAS POTENCIAS Y POR REGIÓN EN EL PIB MUNDIAL

Gráfica 4. Participación económica por país como porcentaje del PIB mundial



Elaboración propia con datos del Banco Mundial, dirección URL: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1992&view=chart>, consultado el 20 de junio de 2017.

Gráfica 5. Participación económica por región como porcentaje del PIB mundial



Elaboración propia con datos del Banco Mundial, dirección URL: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=1992&view=chart>, consultado el 20 de junio de 2017.

VI. ESTILOS DE LIDERAZGO

Cuadro 1. Estilos de liderazgo según Hermann <i>et al.</i>			
Reacción a los constreñimientos	Apertura a la información	Motivación	
		Interna	Externa
Reta los constreñimientos Cerrado <i>Cruzado</i>		<i>Expansionista</i> Se enfoca en expandir su propio poder e influencia	<i>Evangelista</i> Se enfoca en persuadir a los demás para que acepten su mensaje
Reta los constreñimientos Abierto <i>Estratégico</i>		<i>Incremental</i> Mantiene su libertad de maniobra, es flexible y evade obstáculos	<i>Carismático</i> Se enfoca en lograr sus objetivos mediante la incorporación de otros y persuadiéndolos para actuar
Respeto los constreñimientos Cerrado <i>Pragmático</i>		<i>Directivo</i> Dirige la política con base en su visión, pero se mantiene dentro del marco de las normas y es consciente de su posición	<i>Consultativo</i> Monitorea a los demás en términos de apoyo u oposición para lograr sus objetivos
Respeto los constreñimientos Abierto <i>Oportunista</i>		<i>Reactivo</i> Se enfoca en lo que es posible dada una situación particular y el apoyo de su electorado	<i>Cómodo</i> Se enfoca en reconciliar diferencias y construir consenso, empoderando a los demás y compartiendo responsabilidad

Los tipos de liderazgo recorren un *continuum* entre alta y baja sensibilidad al contexto político (el cruzado es el menos sensible, mientras que el oportunista es el que tiene mayor sensibilidad). Los estilos más específicos dependen de si el líder es abierto a la información y/o si sus decisiones responden a su ideología, intereses personales o a su necesidad de crear consensos y darle legitimidad a sus acciones. Fuente: Margaret G. Hermann, *et al.*, "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals", *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, 2001, p. 95.

VII. ASUNTOS Y ENTIDADES EN LOS QUE AIPAC CONCENTRÓ SU GASTO DURANTE EL PERIODO 2008-2016

Cuadro 2. Asuntos y entidades en los que AIPAC concentró su gasto (2008-2016)	
Año 2008	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economic and diplomatic tools to stop Iranian nuclear program 2. H.R. 7112 / S. 3445 Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act of 2008 3. H.Con.Res.362 Expressing the threat posed to international peace, stability in the Middle East, and the vital national security interests of the U.S. by Iran's pursuit of nuclear weapons and regional hegemony 4. S. 3227 Iran Sanctions Act of 2008 5. S. 970 Iran Counter-Proliferation Act 6. S. 1430 Iran Sanctions Enabling Act of 2007 7. S.Res.580 Preventing Iran from Acquiring a Nuclear Weapons Capability 	<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aid to Israel 2. H.R. 7177 To authorize the transfer of naval vessels to certain foreign recipients, and for other purposes. 3. H.R. 5916 Security Assistance Authorization Bill 4. H.Res.1361, United Nation's Durban Review Conference Bill 5. H.R. 6574, United States-Russian Federation Nuclear Cooperation Agreement Act of 2008 6. H.Res.951, Condemning Rocket Attacks Against Israel
<u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildeó respecto a los temas relacionados con Irán:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro 	<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 7. Strategic Cooperation Between U.S. & Israel 8. H.R. 5658 / S. 3001 National Defense Authorization Bills, Fiscal Year 2009 9. S. 3001 / H.R. 2638 / H.R. 5658 Department of Defense Appropriations Bill, Fiscal Year 2009 10. H.R.2642, Supplemental Appropriations Act 2008
	<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 11. S. 3258 / H. 7324 Energy and Water Appropriations Bills, Fiscal Year 2009 12. U.S. - Israel Energy Cooperation
	<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 13. Foreign Aid to Israel 14. Aid to the Palestinians 15. H.R. 2638, Consolidated Security, Disaster Assistance, and Continuing Appropriations Act, 2009 16. H.Con.Res.312, Concurrent Budget Resolution for Fiscal Year 2009 17. S. 3288 and House version of Department of State, Foreign Operations and Related Programs Appropriations Bill, FY 2009
	<u>Comercio</u> <ol style="list-style-type: none"> 18. Israel's Free Trade Agreement 19. Israeli-Jordanian Trade 20. Ending Arab Boycott of Israel

Año 2009	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economic and diplomatic tools to stop the Iranian nuclear program 2. H.R. 2194 / S. 908 Iran Refined Petroleum Sanctions Act of 2009 3. H.R.1327 / S. 1065 Iran Sanctions Enabling Act of 2009 4. S. 2799 Comprehensive Iran Sanctions Accountability and Divestment Act, 2009 	<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regarding UN action on the Goldstone Report 2. H.Res. 867 Goldstone Resolution 3. H.R. 2410 Foreign Relations Authorization Act, FY 2010 & FY 2011 4. H.Res. 34 / S.Res. 10 Supporting Israel's right to self-defense
<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 5. Iranian nuclear program 	<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 5. Strategic cooperation between U.S. & Israel 6. H.R. 2647 / S. 1930 National Defense Authorization Act, FY 2010 7. H.R. 3326 FY 2010 Defense Appropriations Act
<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 6. Companies selling gasoline to Iran 	<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 8. U.S. - Israel Energy Cooperation 9. H.R. 3183 / S. 1436 Energy and Water Development Appropriations Bill
<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 7. Iran sanctions 	<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 10. Aid to Israel 11. Aid to West Bank and Gaza 12. Export-Import Bank restrictions 13. H.R. 3081 / S. 1434 State & Foreign Operations Appropriations Bill, FY 2010 14. H.R.2198 Legislative Branch Appropriations Bill, FY 2010 + Continuing Appropriations Resolution 15. H.R. 2346 / S. 1054 Supplemental Appropriations Act, FY 2009 16. H.R. 1105 Omnibus Appropriations Act, FY 2009 17. S.Con.Res.13 Budget Resolution, FY 2010
<u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildeó respecto a los temas relacionados con Irán:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro • Departamento de Defensa 	<u>Finanzas</u> <ol style="list-style-type: none"> 18. Expanding SEC company risk disclosure requirements 19. H.R. 3170 / S. 1432 Financial Services Appropriations Bill, FY 2010 20. H.R. 3288 Consolidated Appropriations Act, 2010

Año 2010	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economic and diplomatic tools to stop the Iranian nuclear program 2. H.R. 2194 / S. 908 Iran Refined Petroleum Sanctions Act of 2009 3. H.R. 2194 / S. 2799 Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 4. H.R. 5833 Iran Transparency and Accountability Act of 2010 5. H.R. 6043 Gulf Security and Iran Sanctions Enforcement Act 6. S. 1065 Iran Sanctions Enabling Act of 2009 	<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. H.R. 3081 Foreign Assistance Authorization Bill 2. S. 3847 Security Cooperation Act of 2010 3. Re-write of Foreign Aid Authorization Bill
<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 7. Tools to stop Iranian nuclear program 	<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 4. Strategic Cooperation between U.S. & Israel 5. S. 6523 / S. 3280 / H.R. 5136 FY 2011 National Defense Authorization Act 6. S. 6523 / House FY 2011 Defense Appropriations Act 7. S. 3451 / HR 5327 United States-Israel Rocket and Missile Defense Cooperation and Support Act
<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 8. Iran sanctions 	<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 8. Aid to Israel 9. Aid to West Bank and Gaza 10. Funding for Iron Dome, anti-rocket system 11. House and Senate Budget Resolutions 12. International Affairs Budget 13. H.R. 3081 Continuing Appropriations for fiscal year 2011 14. H.R. 3082 Continuing Appropriations for fiscal year 2011 15. H.R.4899 House / Senate FY 2010 Supplemental Appropriations Bill 16. Senate Omnibus Appropriations Act 17. S. 3676 / House State-Foreign Operations Appropriations Bill, FY 2011
<u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildeó respecto a los temas relacionados con Irán:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro 	<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 18. U.S. - Israel Energy Cooperation 19. S. 3635 / House FY 2011 Energy-Water Appropriations Bills

Año 2011	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economic and diplomatic tools to stop Iranian nuclear program 2. H.R. 1905: Iran Threat Reduction Act 3. S. 1048: Iran, North Korea, Syria Sanctions Consolidation Act 	<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. H.R. 2583 / S. 1426 Foreign Relations Authorization Act, FY 2012 2. H.R. 2072 Securing American Jobs Through Exports Act 3. H. Res. 268 / S. Res. 185 Resolution on the Palestinians 4. S. 1547: Export-Import Bank Reauthorization Act of 2011 5. S. 1496: Ethical Shipping Inspection Act of 2011
<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 4. Tools to stop Iranian nuclear program 	<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 6. House and Senate Defense Appropriations Act 7. S. 1253 / H.R. 1540 National Defense Authorization Act, FY 2012 8. S. 3451 United States-Israel Rocket and Missile Defense Cooperation and Support Act
<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 5. Iran Sanctions 	<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 9. Aid to Israel 10. Aid to West Bank and Gaza 11. Funding for Iron Dome, anti-rocket system 12. PLO Office in Washington 13. Promotion of Israel-Egypt peace treaty 14. H.R. 1363 Department of Defense and Further Additional Continuing Appropriations Act, 2011 15. H.R. 2055 Consolidated Appropriations Act of 2012 16. H.R. 3082 Continuing Appropriations and Surface Transportation Extensions Act, 2011 17. H.J. Res 44 / H.J. Res 48 Further Continuing Appropriations Amendments, 2011 18. House and Senate Budget Resolutions 19. S. 1601 / House State-Foreign Operations Bill, FY 2012
<u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildeó respecto a los temas relacionados con Irán:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro 	<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 20. U.S.-Israel Energy Cooperation 21. House and Senate: Energy-Water Appropriations Bills, FY 2012 22. Senate Omnibus Appropriations Act
	<u>Seguridad Interna</u> <ol style="list-style-type: none"> 23. H.R. 2463: Border Security Technology and Innovation Act of 2011 24. HR. 3116 Department of Homeland Security Authorization Act, FY 2012 25. S. 3155 International Cybercrime Reporting and Cooperation Act 26. S. 1092: AIR Act of 2011

Año 2012	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economic and diplomatic tools to stop Iranian nuclear program 2. H.R. 1905 Iran Threat Reduction Act 3. H. Res. 568 / S. Res. 380 Iran Prevention Resolution 4. S. 2102 Iran Sanctions, Accountability and Human Rights Act of 2012 5. S. 1048 Iran, North Korea, Syria Sanctions Consolidation Act 6. H. Res. 568 / S. Res. 380 Iran Prevention Resolution 7. S.J.Res. 41 A joint resolution expressing the sense of Congress regarding the nuclear program of the Government of the Islamic Republic of Iran 8. S.Res. 574 A resolution calling on the United Nations to take concerted actions against leaders in Iran for their statements calling for the destruction of another United Nations Member State, Israel. 	<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. State Department Authorization Bill of 2013 2. Support of Russian Federation's graduation from the Jackson-Vanik Amendment 3. H. Res 834 / S.Res. 613 Urging the governments of Europe and the European Union to designate Hizbollah as a terrorist organization and impose sanctions, and urging the President to provide information about Hizbollah to the European allies of the United States and to support the government of Bulgaria in investigating the July 18th, 2012 terrorist attack in Burgas. 4. H.Res. 813 / S.Res. 599 Expressing vigorous support and unwavering commitment to the welfare, security, and survival of the State of Israel as a Jewish and democratic state with secure borders, and recognizing and strongly supporting its right to act in self-defense to protect its citizens against acts of terrorism. 5. H.R. 4133 / S. 2165 U.S.-Israel Enhanced Security Cooperation Act
<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 9. Tools to stop Iranian nuclear program 	<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 6. H.R. 4310 / S. 3254 / S. 2467 National Defense Authorization Act, FY 2013 7. H.R. 5856 Department of Defense Appropriations Act 8. H.R. 4229 Iron Dome Support Act
<u>Seguridad Interna</u> <ol style="list-style-type: none"> 10. H.R. 3793 Countering Iran in the Western Hemisphere 	<u>Seguridad Interna</u> <ol style="list-style-type: none"> 9. S. 413 Cyber Security and Internet Freedom Act 10. H.R. 3674 PRECISE Act of 2011 11. S. 3241 Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2013
<u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildó respecto a los temas relacionados con Irán:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro 	<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 12. Foreign Aid to Israel and overall Mideast policy issues 13. Paul Amendment to Supplemental Appropriations Bill (H.R. 1) 14. PLO Office in Washington 15. H.R. 5857 / S. 3241 State-Foreign Operations Bill, FY 2013 16. H. Con. Res. 112: Establishing the budget for the U.S. government for fiscal year 2013 and setting forth appropriate budgetary levels for fiscal years 2014-2022 17. S.AMDT.678-S.1619 Cutting aid to Pakistan, Libya, and Egypt
	<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 18. U.S.-Israel Energy Cooperation 19. House and Senate Energy-Water Appropriations Bills, FY 2013

Año 2013	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<p><u>Relaciones Exteriores</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economic and diplomatic tools to stop Iranian nuclear program 2. H.R. 850 Iran Nuclear Prevention Act of 2013 3. S. 1881 Nuclear Weapon Free Iran Act 4. S. 892 Iran Sanctions Loophole Elimination Act 5. S. Res. 65 A resolution strongly supporting the full implementation of United States and international sanctions on Iran and urging the President to continue to strengthen enforcement of sanctions legislation 6. SS.Res. 154 A resolution calling for free and fair elections in Iran 	<p><u>Relaciones Exteriores</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Resolution Authorizing Use of Force in Syria (House and Senate) 2. S. 462 / H.R. 938 U.S.-Israel Strategic Partnership Act 3. H.R. 1992 Israel QME Enhancement Act 4. S. 1683 To provide for the transfer of naval vessels to certain foreign recipients 5. H. Res 834: Urging the governments of Europe and the European Union to designate Hizbollah as a terrorist organization and impose sanctions, and urging the President to provide information about Hizbollah to the European allies of the United States and to support the government of Bulgaria in investigating the July 18th, 2012 terrorist attack in Burgas
<p><u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildeó respecto a los temas relacionados con Irán:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro 	<p><u>Defensa</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 6. H.R. 1960 / S. 1197 National Defense Authorization Act, FY14 7. H.R. 2396 / S. 1034 Department of Defense Appropriations, FY14
	<p><u>Energía</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. S. 1491 / H.R. 3683 To amend the Energy Independence and Security Act of 2007 to improve U.S.-Israel energy cooperation 9. S. 1245 / H.R. 2609 / H.R. 1245 Energy and Water Appropriations
	<p><u>Presupuesto</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Foreign Aid to Israel and overall Mideast policy issues 11. H.R. 2855 / S. 1372 State and Foreign Operations Appropriations, FY14 12. H.R. 933 Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013 13. H.J. Res. 59 Continuing Appropriations Resolution 14. S. 1739 Motion to table amendment to cut aid to Egypt
	<p><u>Seguridad Interna</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Cyber, border, maritime and aviation security on legislation yet to be introduced 16. Cybersecurity cooperative programs between the United States and Israel 17. U.S.-Israel Homeland Security Cooperation
	<p><u>Comercio</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 18. U.S.-Israel Trade Policy 19. Trans-Pacific Partnership Initiative

Año 2014	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Economic and diplomatic tools to stop Iranian nuclear program 2. S. 1881 Nuclear Weapon Free Iran Act 	<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. H.R. 1992 Israel QME Enhancement Act 2. H.Con.Res.107 Resolution denouncing the use of civilians as human shields by Hamas 3. S. 1683 To provide for the transfer of naval vessels to certain foreign recipients 4. S. 462 / H.R. 938 U.S.-Israel Strategic Partnership Act 5. S. 2329 / H.R. 4411 Hezbollah International Financing Prevention Act 6. S.Res. 498 H.Res. 657 Expressing Support for Israel's Right to Self-Defense 7. S.Res. 526 Resolution Supporting Israel's Right to Defend Itself
<u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildeó respecto a los temas relacionados con Irán:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro 	<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 8. H.R. 4870 and Senate companion Defense Appropriations Bill, FY 2015 9. H.J.Res. 76 Emergency Supplemental Appropriations Resolution 10. S. 2648 Emergency Supplemental Appropriations Act 11. S. 2410 / H.R. 4435 National Defense Authorization Act, FY 2015
	<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 12. H.R. 4923 and Senate Companion Energy and Water Development and Related Agencies Appropriations Act of 2015 13. S. 1491 / H.R. 3683 To amend the Energy Independence and Security Act of 2007 to improve United States-Israel energy cooperation. 14. H.R. 2609 / S. 1245 Energy and Water Appropriations
	<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 15. Foreign Aid to Israel and overall Mideast policy issues 16. H.R. 3547: Consolidated Appropriations Act, 2014 17. HR 83 Omnibus Appropriations, FY 2015 18. H.R. 5013 / S. 2499 State and Foreign Operations Appropriations, FY 15
	<u>Seguridad Interna</u> <ol style="list-style-type: none"> 19. U.S.-Israel Homeland Security Cooperation

Año 2015	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. H.R.1191 / S.615 Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 2. H.R. 3461 House Resolution of Approval on Iran Nuclear Agreement 3. S.269 Nuclear Weapon Free Iran Act of 2015 4. H.J.Res. 64 House Resolution of Disapproval on Iran Nuclear Agreement 5. H.J.Res.61 Senate Resolution of Disapproval on Iran Nuclear Agreement (Cloture Vote) 	<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 20. H.R.2297 / S. 1617 Hizballah International Financing Prevention Act of 2015 21. H.R. 825 / S.619 - United States-Israel Trade Enhancement Act of 2015 22. H.Res.293 Expressing concern over anti-Israel and anti-Semitic incitement within the Palestinian Authority 23. H.Res. 402 Sense of the House of Representatives – BDS 24. S.Res.302 A resolution expressing the sense of the Senate in support of Israel and in condemnation of Palestinian terror attacks
<u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildeó respecto a los temas relacionados con Irán:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro • Departamento de Seguridad Interna 	<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 25. H.R. 2029 Consolidated Appropriations Act, 2016 (omnibus) 26. H.R. 1735 / S. 1376 National Defense Authorization Act, FY 2016
	<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 27. Energy and Water Appropriations Bill (U.S.-Israel Energy Cooperative Agreement), FY 2016
	<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 28. Financial Services Appropriations Bill, FY2016 29. State and Foreign Operations Appropriations, FY 2016 30. House and Senate Budget Resolution 2016 31. H.R.2028 Energy and Water Development and Related Agencies Appropriations Act, 2016 32. H.R.2685 / S.1558 Department of Defense Appropriations Act, 2016
	<u>Comercio</u> <ol style="list-style-type: none"> 33. H.R.1314 / S.1381 Trade Act of 2015 34. H.R.22 Import-Import Bank Re-authorization included as part of the FAST Act 35. H.R. 644 Trade Facilitation and Enforcement Act

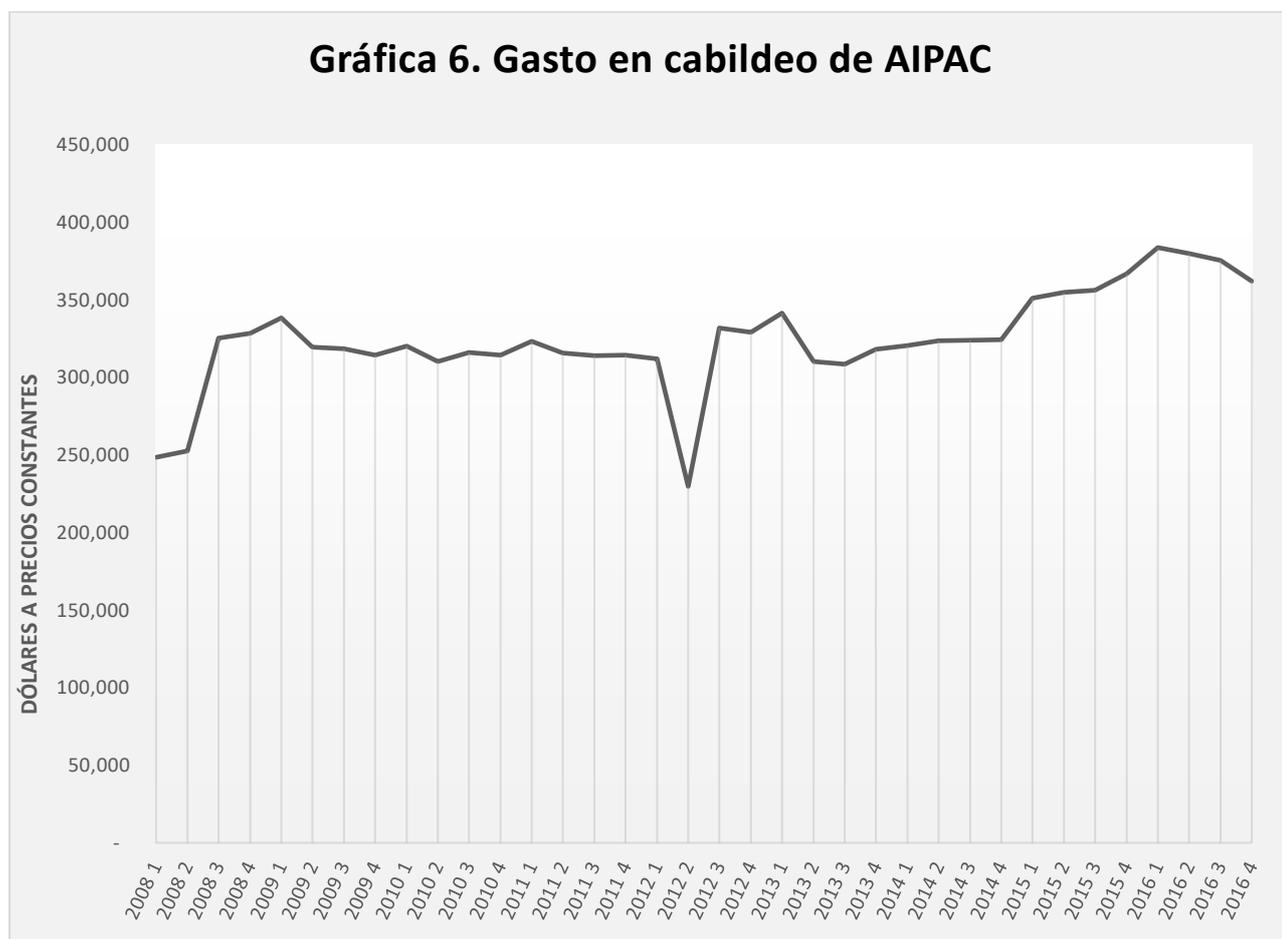
Año 2016	
En relación a Irán	En relación al mantenimiento del apoyo estadounidense hacia Israel y otros temas de cooperación
<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iran ballistic missile program sanctions - proposed legislation, no bill number 2. H.R.6297 Iran Sanctions Extension Act 3. S. 1682 Iran Sanctions Relief Oversight Act of 2015 4. S. 3267 Countering Iranian Threats Act of 2016 5. S. 3281 To extend the Iran Sanctions Act of 1996 	<u>Relaciones Exteriores</u> <ol style="list-style-type: none"> 1. H.R.4514 / S.2531 Combating BDS Act of 2016 2. H.R. 6298 / S. 3465 Protecting Israel Against Economic Discrimination Act of 2016 3. S. 10 Anti-Semitism Awareness Act 4. H.Res. 729 / S.Res. 508 Expressing support for a new Memorandum of Understanding between the United States and Israel. 5. H.Res. 750 / S.Res. 482 Urging the European Union to designate Hizballah in its entirety as a terrorist organization and increase pressure on it and its members
<u>Entidades gubernamentales en las que AIPAC cabildeó respecto a los temas relacionados con Irán:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Representantes de Estados Unidos • Senado de Estados Unidos • Consejo de Seguridad Nacional • Departamento de Estado • Departamento del Tesoro • Departamento de Seguridad Interna 	<u>Defensa</u> <ol style="list-style-type: none"> 6. H.R. 5293 / S.3000 Defense Appropriations bill, FY 2017 7. H.R. 4909 / S. 2943 National Defense Authorization Act, FY 2017 8. H.R.5989 - United States and Israel Space Cooperation Act
	<u>Energía</u> <ol style="list-style-type: none"> 9. H.R. 5055 / S. 2804 Energy and Water Appropriations Bill (U.S.-Israel Energy Cooperative Agreement), FY 2017 10. S.2848 Water Resources Development Act of 2016
	<u>Presupuesto</u> <ol style="list-style-type: none"> 11. H.R. 2772 / S. 3117 State and Foreign Operations Appropriations, FY2017 12. H.R. 5055 / S. 2805: Energy and Water Development and Related Agencies Appropriations Act, 2017 13. H.R.2028 Further Continuing and Security Assistance Appropriations Act 14. H.R.5325 Continuing Appropriations and Military Construction, Veterans Affairs, and Related Agencies Appropriation Act, 2017, and Zika Response and Preparedness Ac 15. H.R. 5485 / S. 3067 Financial Services Appropriations Bill, FY 2017
	<u>Comercio</u> <ol style="list-style-type: none"> 16. S.2012 Energy Policy Modernization Act of 2015
	<u>Seguridad Interna</u> <ol style="list-style-type: none"> 17. H.R.5843 United States-Israel Cybersecurity Cooperation Enhancement Act of 2016

Elaboración propia con base en los reportes de cabildeo de la Oficina de Registros Públicos del Senado de Estados Unidos, dirección URL: <https://www.senate.gov/legislative/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=lda>, consultado el 29 de junio de 2017.

VIII. GASTO EN CABILDEO DE AIPAC 2008-2016

Tabla 1. Gasto en cabildeo de AIPAC 2008-2016									
Año Trimestre	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1°	527,367	717,783	695,000	716,615	710,849	791,314	753,725	824,968	911,006
2°	547,407	684,665	676,413	711,959	527,967	722,680	769,670	843,568	912,216
3°	713,727	687,455	690,310	710,977	764,031	721,917	771,114	849,356	904,415
4°	699,590	679,818	688,269	710,849	758,541	741,833	765,823	870,808	874,706
Total	2,488,091	2,769,721	2,749,992	2,850,400	2,761,388	2,977,744	3,060,332	3,388,700	3,602,343

Cifras en dólares a precios corrientes. Elaboración propia con datos de la Oficina de Registros Públicos del Senado de Estados Unidos, dirección URL: <https://www.senate.gov/legislative/opr.htm>, consultado el 15 de julio de 2017.



Elaboración propia con datos de la Oficina de Registros Públicos del Senado de Estados Unidos. Para convertir las cantidades a precios constantes se utilizó el *Consumer Price Index*, basado en precios de 1982-1984, del Departamento del Trabajo de Estados Unidos, dirección URL: <https://www.bls.gov/>, consultado el 15 de julio de 2017.

IX. CARTA DE BARACK H. OBAMA A LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (20 DE ABRIL DE 2010)

THE WHITE HOUSE

WASHINGTON

April 20, 2010

His Excellency
Luiz Inácio Lula da Silva
President of the Federative Republic of Brazil
Brasilia

Dear Mr. President:

I want to thank you for our meeting with Turkish Prime Minister Erdogan during the Nuclear Security Summit. We spent some time focused on Iran, the issue of the provision of nuclear fuel for the Tehran Research Reactor (TRR), and the intent of Brazil and Turkey to work toward finding an acceptable solution. I promised to respond in detail to your ideas. I have carefully considered our discussion, and I would like to offer a detailed explanation of my perspective and suggest a way ahead.

I agree with you that the TRR is an opportunity to pave the way for a broader dialogue in dealing with the more fundamental concerns of the international community regarding Iran's overall nuclear program. From the beginning, I have viewed Iran's request as a clear and tangible opportunity to begin to build mutual trust and confidence, and thereby create time and space for a constructive diplomatic process. That is why the United States so strongly supported the proposal put forth by former International Atomic Energy Agency (IAEA) Director General ElBaradei.

The IAEA's proposal was crafted to be fair and balanced, and for both sides to gain trust and confidence. For us, Iran's agreement to transfer 1,200 kg of Iran's low enriched uranium (LEU) out of the country would build confidence and reduce regional tensions by substantially reducing Iran's LEU stockpile. I want to underscore that this element is of fundamental importance for the United States. For Iran, it would receive the nuclear fuel requested to ensure continued operation of the TRR to produce needed medical isotopes and, by using its own material, Iran would begin to demonstrate peaceful nuclear intent. Notwithstanding Iran's continuing defiance of five United Nations Security Council resolutions mandating that it cease its enrichment of uranium, we were prepared to support and facilitate action on a proposal that would provide Iran nuclear fuel using uranium enriched by Iran -- a demonstration of our willingness to be creative in pursuing a way to build mutual confidence.

During the course of the consultations, we also recognized Iran's desire for assurances. As a result, my team focused on ensuring that the IAEA's proposal contained several built-in

measures, including a U.S. national declaration of support, to send a clear signal from my government of our willingness to become a direct signatory and potentially even play a more direct role in the fuel production process, a central role for Russia, and the IAEA's assumption of full custody of the nuclear material throughout the fuel production process. In effect, the IAEA's proposal offered Iran significant and substantial assurances and commitments from the IAEA, the United States, and Russia. Dr. ElBaradei stated publicly last year that the United States would be assuming the vast majority of the risk in the IAEA's proposal.

As we discussed, Iran appears to be pursuing a strategy that is designed to create the impression of flexibility without agreeing to actions that can begin to build mutual trust and confidence. We have observed Iran convey hints of flexibility to you and others, but formally reiterate an unacceptable position through official channels to the IAEA. Iran has continued to reject the IAEA's proposal and insist that Iran retain its low-enriched uranium on its territory until delivery of nuclear fuel. This is the position that Iran formally conveyed to the IAEA in January 2010 and again in February.

We understand from you, Turkey and others that Iran continues to propose that Iran would retain its LEU on its territory until there is a simultaneous exchange of its LEU for nuclear fuel. As General Jones noted during our meeting, it will require one year for any amount of nuclear fuel to be produced. Thus, the confidence-building strength of the IAEA's proposal would be completely eliminated for the United States and several risks would emerge. First, Iran would be able to continue to stockpile LEU throughout this time, which would enable them to acquire an LEU stockpile equivalent to the amount needed for two or three nuclear weapons in a year's time. Second, there would be no guarantee that Iran would ultimately agree to the final exchange. Third, IAEA "custody" of Iran's LEU inside of Iran would provide us no measurable improvement over the current situation, and the IAEA cannot prevent Iran from re-assuming control of its uranium at any time.

There is a potentially important compromise that has already been offered. Last November, the IAEA conveyed to Iran our offer to allow Iran to ship its 1,200 kg of LEU to a third country -- specifically Turkey -- at the outset of the process to be held "in escrow" as a guarantee during the fuel production process that Iran would get back its uranium if we failed to deliver the fuel. Iran has never pursued the "escrow" compromise and has provided no credible explanation for its rejection. I believe that this raises real questions about Iran's nuclear intentions, if Iran is unwilling to accept an offer to demonstrate that its LEU is for peaceful, civilian purposes. I would urge Brazil to impress upon Iran the opportunity presented by this offer to "escrow" its uranium in Turkey while the nuclear fuel is being produced.

Throughout this process, instead of building confidence Iran has undermined confidence in the way it has approached this opportunity. That is why I question whether Iran is prepared to engage Brazil in good faith, and why I cautioned you during our meeting. To begin a constructive diplomatic process, Iran has to convey to the IAEA a constructive commitment to engagement through official channels -- something it has failed to do. Meanwhile, we will pursue sanctions on the timeline that I have outlined. I have also made clear that I will leave the door open to engagement with Iran. As you know, Iran has thus far failed to accept my offer of comprehensive and unconditional dialogue.

I look forward to the next opportunity to see you and discuss these issues as we consider the challenge of Iran's nuclear program to the security of the international community, including in the U.N. Security Council.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "S. P.", written in a cursive style. The signature is positioned to the right of the word "Sincerely,".

X. CARTA DE 47 SENADORES REPUBLICANOS AL GOBIERNO DIRIGIDO POR HASÁN ROUHANI (9 DE MARZO DE 2015)



March 9, 2015

An Open Letter to the Leaders of the Islamic Republic of Iran:

It has come to our attention while observing your nuclear negotiations with our government that you may not fully understand our constitutional system. Thus, we are writing to bring to your attention two features of our Constitution—the power to make binding international agreements and the different character of federal offices—which you should seriously consider as negotiations progress.

First, under our Constitution, while the president negotiates international agreements, Congress plays the significant role of ratifying them. In the case of a treaty, the Senate must ratify it by a two-thirds vote. A so-called congressional-executive agreement requires a majority vote in both the House and the Senate (which, because of procedural rules, effectively means a three-fifths vote in the Senate). Anything not approved by Congress is a mere executive agreement.

Second, the offices of our Constitution have different characteristics. For example, the president may serve only two 4-year terms, whereas senators may serve an unlimited number of 6-year terms. As applied today, for instance, President Obama will leave office in January 2017, while most of us will remain in office well beyond then—perhaps decades.

What these two constitutional provisions mean is that we will consider any agreement regarding your nuclear-weapons program that is not approved by the Congress as nothing more than an executive agreement between President Obama and Ayatollah Khamenei. The next president could revoke such an executive agreement with the stroke of a pen and future Congresses could modify the terms of the agreement at any time.

We hope this letter enriches your knowledge of our constitutional system and promotes mutual understanding and clarity as nuclear negotiations progress.

Sincerely,

A handwritten signature in blue ink that reads "Tom Cotton".

A handwritten signature in blue ink that reads "David A. Bonior".

La carta se obtuvo de la cuenta personal de Twitter del Senador Tom Cotton, dirección URL: https://twitter.com/SenTomCotton/status/575004222195916801/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fstorify.com%2Fvoa_news%2Fu-s-senators-explain-letter-to%2Fembed%3Fborder%3Dfalse, consultado el 25 de julio de 2017.

XI. PUNTOS PRINCIPALES DEL PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL CONJUNTO

El plan estableció las siguientes medidas generales:

- *Se creó una comisión conjunta para monitorear la implementación del plan y resolver los problemas que se deriven de su aplicación.*
- *El OIEA supervisará las medidas aceptadas por las partes en el acuerdo, relacionadas con las actividades nucleares, y formulará informes para el consejo de gobernadores de ese organismo y para el CS de la ONU, los cuales certificarán que Irán ha restringido las actividades establecidas en el plan.*
- *Las partes cooperarán en el ámbito de la energía nuclear con fines pacíficos mediante proyectos civiles.*
- *El P5+1 sometió una resolución al CS en la que se afirma el cambio fundamental en cuanto a la manera en que estos países han enfrentado el problema nuclear iraní y su deseo de construir una nueva relación con Irán. Dicha resolución también finalizó con las disposiciones impuestas por resoluciones anteriores y estableció restricciones específicas.*
- *El P5+1 e Irán tendrán reuniones ministeriales cada dos años para evaluar el progreso del plan y adoptar decisiones apropiadas por consenso.*

Ahora bien, las medidas a las que se comprometió Irán de manera voluntaria son las siguientes:

- *Irán se comprometió a mantener 5060 centrifugadoras IR-1 en la planta de Natanz durante 10 años.²⁵⁸ El exceso de centrifugadoras se podrá utilizar para*

²⁵⁸ En ese momento se estimaba que Irán tenía aproximadamente 20,000 centrifugadoras.

reparaciones o se tendrá que almacenar en Natanz bajo la supervisión del OIEA. A partir del octavo año, Irán podrá comenzar a construir centrifugadoras IR-6 e IR-8 sin rotores, a un ritmo de 200 centrifugadoras por año, y hasta el décimo año podrá construirlas completas.

- *Durante 15 años, Irán sólo podrá enriquecer uranio al 3.67% exclusivamente en la planta de Natanz. La planta de Fordow se transformará en un centro nuclear, de física y tecnología, para la producción estable de isótopos. Las reservas de uranio enriquecido no podrán rebasar los 300 kg. El exceso se venderá en el mercado internacional o se degradará a niveles de uranio natural. El óxido de uranio enriquecido entre 5% y 20%, a su vez, será transformado en combustible para el reactor de Teherán, vendido en el mercado internacional o degradado al 3.67%.*
- *Con la cooperación de un grupo de trabajo constituido por las partes, Irán se compromete a liderar un proyecto para modernizar el reactor de agua pesada en Arak y lograr que éste utilice uranio enriquecido al 3.67% para su uso en el ámbito industrial y médico. El gobierno iraní desistirá de continuar desarrollando el reactor con base en el diseño original (IR-40), el cual se supone podría ser capaz de producir plutonio para fines militares (Pu-239), y reorientará el proyecto con la cooperación del grupo técnico del P5+1.*
- *Irán tratará de mantenerse actualizado respecto a depender de agua ligera para el funcionamiento de sus reactores con base en la cooperación internacional y así asegurar el abastecimiento de combustible.*
- *Durante 15 años, Irán se compromete a no construir reactores de agua pesada adicionales ni a acumular este recurso, a la vez que informará al OIEA sobre su inventario. El exceso de agua pesada se exportará al mercado internacional.*

- *Durante 15 años Irán no se involucrará en el reprocesamiento de combustible irradiado, salvo en los casos necesarios relacionados con la producción de radio isótopos para la industria o para fines médicos. Irán también se compromete a no desarrollar instalaciones capaces de separar plutonio, uranio o neptunio que no estén dirigidas al ámbito médico o industrial.*
- *Irán aplicará el protocolo adicional del Tratado de No Proliferación a su acuerdo comprehensivo con el OIEA (Acuerdo de Salvaguardas) y procederá con la ratificación del mismo en el tiempo estipulado por el plan.*
- *Irán permitirá al OIEA supervisar la implementación de las medidas voluntarias descritas en el plan en los periodos respectivos: presencia del organismo en Irán en el largo plazo; supervisión de las plantas que concentran mineral de uranio durante 25 años; uso de instrumentos de medición que garanticen la resolución expedita de las preocupaciones del organismo durante 15 años. Así mismo, Irán se compromete a resolver los problemas pasados relacionados con los señalamientos que hizo el organismo respecto al programa nuclear.*
- *Finalmente, Irán no llevará a cabo actividades, incluidas aquellas en el ámbito de investigación y desarrollo, que puedan contribuir a la manufactura de un explosivo nuclear ni tampoco actividades metalúrgicas con uranio o plutonio para el mismo fin.*

Por su parte, los países del P5+1 se comprometieron de manera voluntaria a adoptar las siguientes medidas:

- *La resolución del CS de la ONU que avala el plan termina con las disposiciones de las resoluciones previas, relacionadas con el problema nuclear iraní, simultáneamente con la verificación del OIEA respecto a si Irán está cumpliendo con sus compromisos voluntarios.*
- *La Unión Europea dará fin a las disposiciones que permiten la implementación de las sanciones económicas y financieras relacionadas con el programa nuclear de Irán. Las áreas que cubre este compromiso son: transferencia de fondos entre personas y entidades de la Unión Europea e Irán; actividades bancarias; apoyo financiero para el comercio con Irán; exportación de petróleo iraní a los miembros de la Unión Europea; exportación de tecnología hacia Irán para su sector energético; inversión europea en el sector energético de Irán; exportación hacia Irán de equipo y tecnología naval; acceso de Irán a los aeropuertos de la Unión Europea; entre los compromisos más importantes.*
- *Los Estados Unidos dejarán de aplicar las sanciones en contra de Irán relacionadas con el programa nuclear de éste último en las siguientes áreas: transacciones financieras y bancarias entre Irán y Estados Unidos; transacciones en rial iraní; esfuerzos para reducir las ventas de petróleo iraní; inversión y apoyo al sector energético iraní; compra, adquisición, venta y transportación de petróleo, productos petroquímicos y gas natural de Irán; transacciones con el sector energético iraní; transacciones con el sector de transporte iraní; comercio en oro y otros metales preciosos; venta, abastecimiento o transferencia de bienes usados en el sector automotriz de*

Irán; sanciones en los servicios vinculados con las áreas anteriores; permiso para la venta de aviones comerciales de pasajeros, partes y servicios relacionados a Irán; entre las más importantes.

- *La Unión Europea y Estados Unidos empezarán a levantar las sanciones nucleares a partir del inicio de la implementación del plan y se comprometen a no establecer más restricciones respecto a la cuestión nuclear en contra de Irán. Después de ocho años, o si el OIEA lo determina antes, la Unión Europea y Estados Unidos finalizarán de manera definitiva con las regulaciones y la legislación que permite la implementación de dichas sanciones.²⁵⁹*

²⁵⁹ U. S. Department of State, "Joint Comprehensive Plan of Action," dirección URL: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>, consultado el 2 de junio de 2017.

FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

Alden, Chris y Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, Nueva York, Routledge, 2011.

Allison, Graham T. y Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2a. edición, Nueva York, Longman, 1999.

Bader, Jeffrey A., *Obama and China's Rise. An Insider's Account of America's Asia Strategy*, edición Kindle, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 2012.

Carlsnaes, Walter y Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis*, v. II, Londres, Sage Publications, 2011.

Carlsnaes, Walter, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, SAGE Publications, 2002.

Chollet, Derek, *The Long Game. How Obama Defied Washington and Redefine America's Role in the World*, edición Kindle, Nueva York, Public Affairs, 2016.

Clinton, Hillary R., *Hard Choices*, Simon & Schuster, Nueva York, 2014.

Fayazmanesh, Sasan, *Containing Iran: Obama's Policy of "Tough Diplomacy"*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2013.

Fayazmanesh, Sasan, *The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment*, Nueva York, Routledge, 2008.

Ghattas, Kim, *The Secretary: A Journey with Hillary Clinton from Beirut to the Heart of American Power*, Nueva York, Macmillan, 2013.

Greenstein, Fred I., *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, 3a. edición, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2009.

Hook, Steven y Christopher M. Jones, *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, Nueva York, Routledge, 2012.

Hudson, Valerie M., *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, 2a. edición Kindle, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 2013.

Hunter, Shireen, *Iran's Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Resisting the New International Order*, Santa Bárbara, California, Praeger, 2010.

Ikenberry, G. John (ed.), *American Foreign Policy. Theoretical Essays*, 6a. edición, Boston, MA., Wadsworth, 2011.

- Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1994.
- Landler, Mark, *Alter Egos: Obama's Legacy, Hillary's Promise and the Twilight Struggle over American Power*, edición Kindle, Nueva York, Random House, 2016.
- Lerche, Charles O., *Foreign Policy of the American People*, 3a. edición, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1967.
- Lipset, Seymour Martin, *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, trad. de Mónica Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Maltzahn, Nadia von, *The Syria-Iran Axis. Cultural Diplomacy and International Relations in the Middle East*, Nueva York, I.B. Tauris, 2013.
- Mearsheimer, John J. y Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 2007.
- Miller, James N. et al. (eds.), *Assessing U. S. Strategic Options*, Washington D. C., Center for a New American Security, 2008.
- Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 7a. edición, Nueva York, McGraw-Hill, 2006.
- Nasr, Vali, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, edición Kindle, Nueva York, Random House, 2013.
- Nye, Joseph S., *Is the American Century Over?*, edición Kindle, Cambridge, Polity Press, 2015.
- Nye, Joseph S., *The Future of American Power*, Nueva York, Public Affairs, 2011.
- Parsi, Trita, *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*, New Haven y Londres, Yale University Press, 2012.
- Parsi, Trita, *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the United States*, Nueva York, Yale University Press, 2007.
- Ramazani, Ruhi, *Independence Without Freedom. Iran's Foreign Policy*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2013.
- Rosenau, James N., *The Scientific Study of Foreign Policy*, Nueva York, Collier-Macmillan Limited, 1971.
- Sanger, David E., *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, edición Kindle, New York, Random House, 2012.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 23ª. Edición, México, Porrúa, 2009.

Snyder, Richard C., H. W. Bruck y Burton Sapin, *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*, New York, The Free Press of Glencoe, 1962.

Velasco, Jesús, *La derecha radical en el Partido Republicano. De Reagan a Trump*, Santiago, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2016.

Waltz, Kenneth N., *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.

Welch, David, *Painful Choices. A Theory of Foreign Policy Change*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2005.

Wittkopf, Eugene R., Christopher M. Jones y Charles W. Kegley, *American Foreign Policy: Pattern and Process*, 7a. edición, Belmont, CA, Wadsworth Publishing, 2008.

HEMEROGRÁFICAS

Berrigan, Frida, “Made in the U.S.A.: American Military Aid to Israel”, *Journal of Palestine Studies*, vol. 38, no. 3, 2009, pp. 6-21.

Cabra Ybarra, José G., “Funcionalidad de las estrategias en la política exterior del régimen actual”, *Relaciones Internacionales. Nueva Época*, Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS, UNAM, no. 94, enero-abril de 2006, pp. 149-155.

Ganji, Akbar, “Who Is Ali Khamenei?”, *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 5, 2013, pp. 24–48.

Haas, Richard N., “The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance”, *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 3, 2008, pp. 44-56.

Hermann, Charles F., “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 1, 1990, pp. 3-21.

Hermann, Margaret G. *et al.*, “Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals”, *International Studies Review*, vol. 3, no. 2, 2001, pp. 83-132.

Indyk, Martin S., Kenneth G. Lieberthal y Michael E. O’Hanlon, “Una evaluación de la política exterior de Obama”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 12, no. 3, 2012, pp. 104-118.

Jervis, Robert, “Getting to Yes With Iran”, *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 1, 2013, pp. 105–115.

Lieberman, Robert C., “The ‘Israel Lobby’ and American Politics”, *Perspectives on Politics*, vol. 7, no. 2, 2009, pp. 235–257.

Marsh, Kevin, "Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War", *Foreign Policy Analysis*, vol. 10, no. 3, 2014, pp. 265-288.

Marsh, Kevin, "Managing Relative Decline: A Neoclassical Realist Analysis of the 2012 US Defense Strategic Guidance", *Contemporary Security Policy*, vol. 33, no. 3, 2012, pp. 487-511.

Mesa Delmonte, Luis, "Las políticas de Bush y Obama hacia la República Islámica de Irán. La centralidad del factor nuclear", *Foro Internacional*, vol. XLIX, no. 4, 2009, pp. 832-863.

Obama, Barack H., "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 4, 2007, pp. 2-16.

Pastor, Robert, "Continuity and Change in U.S. Foreign Policy: Carter and Reagan on El Salvador", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 3, no. 2, 1984, pp. 175-190.

Stein, Janice G., "Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner", *International Organization*, vol. 48, no. 2, 1994, pp. 155-83.

Tepperman, Jonathan, "Barak's Last Battle: An Israeli Lion in Winter", *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 1, 2013, pp. 91-104.

Zakaria, Fareed, "The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest", *Foreign Affairs*, 2008, vol. 87, no. 3, pp. 18-44.

Zeigler, Sean, Jan H. Pierskalla, y Sandeep Mazumder, "War and the Reelection Motive. Examining the Effect of Term Limits," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, no. 4, 2014, pp. 1-27.

ELECTRÓNICAS

A Conversation With Javad Zarif", *Council on Foreign Relations-You Tube channel*, 23 de septiembre de 2016, dirección URL: https://www.youtube.com/watch?v=UZypbfYp_NU, consultado el 20 de junio de 2017.

Agiesta, Jennifer, "Poll: Iran Negotiations Popular", *CNN*, 17 de marzo de 2015, dirección URL: <http://www.cnn.com/2015/03/17/politics/iran-negotiations-gop-letter-poll/index.html>, consultado el 6 de junio de 2017.

Allison, Bill, "How AIPAC may win by losing the Iran deal", *Foreign Policy*, 11 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://foreignpolicy.com/2015/09/11/how-aipac-may-win-by-losing-the-iran-deal/>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

Amanpour, Christiane, “Obama sent letter to Iran leader before election, sources say”, *CNN*, 24 de junio de 2009, dirección URL: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/06/24/iran.obama.letter/>, consultado el 20 de junio de 2017.

Arango, Tim y Thomas Erdbrink, “U.S. and Iran Both Attack ISIS, but Try Not to Look Like Allies”, *The New York Times*, 3 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2014/12/04/world/middleeast/iran-airstrikes-hit-islamic-state-in-iraq.html>, consultado el 20 de junio de 2017.

Axworthy, Michael, “Regime Change in Iran Would Be a Disaster for Everyone”, *Foreign Policy*, 18 de julio de 2017, dirección URL: <https://foreignpolicy.com/2017/07/18/regime-change-in-iran-would-be-a-disaster-for-everyone-trump-tillerson/>, consultado el 19 de julio de 2017.

Banco Mundial, dirección URL: <http://www.worldbank.org/>, consultado el 25 de octubre de 2016.

Barletta, Lou, “Text - H.R.1191 - 114th Congress (2015-2016): Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015,” *U.S. Congress*, 22 de mayo de 2015, dirección URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1191/text>, consultado el 28 de mayo de 2017.

Berman, Howard L., “Berman Calls Iran Nuclear Plant News Disturbing, Says It Reinforces His Determination to Have Committee Consider Sanctions Legislation”, *U.S. House of Representatives*, 25 de septiembre de 2009, dirección URL: <https://democrats-foreignaffairs.house.gov/news/press-releases/berman-calls-iran-nuclear-plant-news-disturbing-says-it-reinforces-his>, consultado el 20 de enero de 2017.

Bilmes, Linda J., “The Financial Legacy of Iraq and Afghanistan: How Wartime Spending Decisions Will Constraint Future National Security Budgets”, *Harvard Kennedy School*, Research Working Paper, dirección URL: <https://research.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/citation.aspx?PubId=8956&type=WPN>, consultado el 25 de julio de 2017.

Borger, Julian, “Eighteen Days in Vienna: How the Iran Nuclear Deal Was Done”, *The Guardian*, 14 de julio de 2015, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-deal-18-days-in-vienna>, consultado el 10 de junio de 2017.

Borger, Julian, “EU Agrees Iran Oil Embargo”, *The Guardian*, 4 de enero de 2012, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2012/jan/04/eu-iran-oil-embargo-ban>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

Borger, Julian, “Iran Nuclear Deal Moves to Battleground of US Congress”, *The Guardian*, 14 de julio de 2015, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-deal-moves-to-battleground-of-us-congress>, consultado el 5 de junio de 2017.

Borger, Julian y Saeed Kamali Dehghan, "Secret Talks Helped Forge Iran Nuclear Deal", *The Guardian*, 25 de noviembre de 2013, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/secret-usa-iran-talks-nuclear-deal>, consultado el 15 de mayo de 2017.

Broad, William J. y Sergio Pecanha, "The Iran Nuclear Deal – A Simple Guide", *The New York Times*, 15 de enero de 2015, dirección URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2015/03/31/world/middleeast/simple-guide-nuclear-talks-iran-us.html>, consultado el 8 de febrero de 2017.

Bush, George W., "State of the Union", *The White House*, 29 de enero de 2002, dirección URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, consultado el 5 de febrero de 2017.

Campbell, James E., "An Exceptional Election: Performance, Values, and Crisis in the 2008 Presidential Election", *The Forum*, The Berkeley Electronic Press, 2009, dirección URL: http://www.acsu.buffalo.edu/~jcampbel/documents/Election2008Forum09_000.pdf, consultado el 20 de agosto de 2016.

Center for Strategic & International Studies, "Governing Uranium", <http://uranium.csis.org/production/>, consultado el 13 de julio de 2017.

Charbonneau, Louis, "Iran, Big Power Nuclear Talks Hit Snag on Centrifuge Research", *Reuters*, 9 de enero de 2014, dirección URL: <http://uk.reuters.com/article/uk-iran-nuclear-idUKBREA071B920140109>, 20 de mayo de 2017.

Congressional Budget Office of The Congress of the United States, "Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from October 2011 Through December 2011", febrero de 2012, dirección URL: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/02-22-ARRA.pdf>, consultado el 1 de febrero de 2017.

Congressional Budget Office of The Congress of the United States, dirección URL: <https://www.cbo.gov/about/products/budget-economic-data#2>, consultado el 25 de julio de 2017.

Cooper, Helene y Mark Landler, "U.S. Officials Say Iran Has Agreed to Nuclear Talks", *The New York Times*, 20 de octubre de 2012, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2012/10/21/world/iran-said-ready-to-talk-to-us-about-nuclear-program.html>, consultado el 27 de abril de 2017.

Cooper, Helene, "U.S. Encounters Limits of Iran Engagement Policy", *The New York Times*, 15 de febrero de 2010, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2010/02/16/world/middleeast/16engage.html>, consultado el 22 de abril de 2017.

Corera, Gordon, “Iran’s Gulf of Misunderstanding with US”, *BBC News*, 25 de septiembre de 2006, dirección URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/5377914.stm, consultado el 20 de diciembre de 2016.

Dehghan, Saeed Kamali, “Nuclear Talks Showed US Hostility towards Iran, Says Supreme Leader”, *The Guardian*, 9 de enero de 2014, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2014/jan/09/nuclear-talks-us-hostility-iran-khamenei>, consultado el 22 de mayo de 2017.

Dehghan, Saeed Kamali y Ian Black, “Iran’s Defiant Green Movement Vows to Fight on”, *The Guardian*, 11 de junio de 2010, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2010/jun/11/iran-green-zahra-rahnavaard-mousavi>, consultado el 19 de diciembre de 2016.

DelReal, Jose A., “Here’s a list of the GOP senators who signed the Iran letter”, *The Washington Post*, 10 de marzo de 2015, dirección URL: https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/03/10/heres-a-list-of-the-gop-senators-who-signed-the-iran-letter/?utm_term=.59317a584878, consultado el 25 de mayo de 2017.

Demirjian, Karoun, “How AIPAC lost the Iran deal fight”, *The Washington Post*, 3 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/09/03/how-aipac-lost-the-iran-deal-fight/>, consultado el 8 de diciembre de 2016.

“Democratic Letter on Iran”, *The Washington Post*, 7 de mayo de 2015, dirección URL: https://www.washingtonpost.com/r/2010-2019/WashingtonPost/2015/05/07/Editorial-Opinion/Graphics/Dem_letter_Iran.pdf, consultado el 6 de junio de 2017.

Dine, Thomas E., “AIPAC’s Waterloo? Why Iran is Worse than AWACS”, *Foreign Affairs*, 8 de septiembre de 2015, dirección URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2015-09-08/aipacs-waterloo>, consultado el 4 de diciembre de 2016.

Dinmore, Guy, Najmeh Bozorgmehr y Alex Barker, “EU Trio Targets Tougher Iran Sanctions”, *The Financial Times*, 25 de febrero de 2009, <https://www.ft.com/content/84dee0b6-0363-11de-b405-000077b07658>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Dobbins, James, “How to talk to Iran”, *The Washington Post*, 22 de julio de 2007, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/20/AR2007072002056.html>, consultado el 20 de febrero de 2017.

Donnelly, Thomas, “Rebuilding America’s Defenses. Strategy, Forces and Resources for a New Century”, *A Report of The Project for the New American Century*, septiembre de 2000, dirección URL: <http://www.informationclearinghouse.info/pdf/RebuildingAmericasDefenses.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2016.

"Election 2012 | Obama vs. Romney: Complete 3rd Presidential Debate", *The New York Times-You Tube channel*, 22 de octubre de 2012, dirección URL: <https://www.youtube.com/watch?v=tecohezCA78>, consultado el 27 de abril de 2017.

Erdbrink, Thomas y William Branigin, "In Iran, Nuclear Issue Is Also a Medical One", *The Washington Post*, 20 de diciembre, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/19/AR2009121902171.html>, consultado el 20 de enero de 2017.

Erdbrink, Thomas y William Branigin, "Iran's Supreme Leader Warns against Negotiating with U.S.", *The Washington Post*, 4 de noviembre de 2009, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/03/AR2009110301397.html>, consultado el 2 de abril de 2017.

Espinosa, Ángeles, "Mahmud Ahmadineyad felicita a Barack Obama por su victoria electoral", *El País*, 6 de noviembre de 2008, dirección URL: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/11/06/actualidad/1225926007_850215.html, consultado el 20 de marzo de 2017.

Fathi, Nazila, "Wipe Israel 'off the map' Iranian says", *The New York Times*, 27 de octubre de 2005, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2005/10/27/world/africa/wipe-israel-off-the-map-iranian-says.html>, consultado el 22 de octubre de 2016.

Friedman, Thomas L., "Iran and the Obama Doctrine", *The New York Times*, 5 de abril de 2015, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2015/04/06/opinion/thomas-friedman-the-obama-doctrine-and-iran-interview.html>, consultado el 20 de octubre de 2016.

"Full text: Iran declaration", *BBC News*, 21 de octubre de 2003, dirección URL: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3211036.stm, consultado el 20 de noviembre de 2016.

Gibbs, Robert, "Statement by White House Press Secretary Robert Gibbs on Iran", *The Whitehouse*, 17 de mayo de 2010, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-white-house-press-secretary-robert-gibbs-iran>, consultado el 19 de abril de 2017.

"GOLDMAN-SACHS-SPEECHES", *IBD CEO Annual Conference*, 4 de junio de 2013, dirección URL: <https://assets.documentcloud.org/documents/3142879/GOLDMAN-SACHS-SPEECHES.pdf>, consultado el 29 de abril de 2017.

Gordon, Michael, "Kerry Reassures Saudis U.S. Shares Their Goals", *The New York Times*, 4 de noviembre de 2013, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2013/11/05/world/middleeast/kerry-meets-saudi-king-to-smooth-relations.html>, consultado el 5 de julio de 2017.

Gordon, Michael R. "THREATS AND RESPONSES: NUCLEAR PROGRAMS. Inspectors View Nuclear Work At Iranian Site", *The New York Times*, 23 de febrero de 2003, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2003/02/23/world/threats-responses-nuclear-programs-inspectors-view-nuclear-work-iranian-site.html>, consultado el 3 de marzo de 2017.

Ho, Catherine, "Anti-Iran deal groups firing on all cylinders in massive lobbying push", *The Washington Post*, 21 de julio de 2015, dirección URL: <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/07/21/anti-iran-deal-groups-firing-on-all-cylinders-in-massive-lobbying-push/>, consultado el 8 de diciembre de 2016.

International Atomic Energy Agency, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General", 18 de noviembre de 2011, dirección URL: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>, consultado el 20 de enero de 2017.

"Iran Test-Fires 14 Missiles during Military Drills", *CNN*, 28 de junio de 2011, dirección URL: <http://www.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/06/28/iran.missiles/index.html>, consultado el 28 de noviembre de 2016.

"Iran Threatens to Block Strait of Hormuz Oil Route", *BBC News*, 28 de diciembre de 2011, dirección URL: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-16344102>, consultado el 4 de diciembre de 2016.

"Iran Threatens to Shut Strait of Hormuz with Military Exercise", *Daily Mail Online*, 13 de diciembre de 2011, dirección URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2073769/Iran-threatens-shut-Straits-Hormuz-military-manoevre.html>, consultado el 4 de diciembre de 2016.

"Israeli PM Threatens to Strike Iran", *Al Jazeera*, 17 de julio de 2013, dirección URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/07/2013714214528446397.html>, consultado el 21 de mayo de 2017.

Jafarzadeh, Alireza, "Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Projects of the Iranian Regime's Nuclear Program", *Iran Watch*, 14 de agosto de 2002, dirección URL: <http://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02>, consultado el 3 de marzo de 2017.

Jaffe, Alexandra Jeremy Diamond y Eric Bradner, "Netanyahu to Address AIPAC amidst Controversy", *CNN*, 3 de marzo de 2015, dirección URL: <http://www.cnn.com/2015/03/02/politics/netanyahu-aipac-speech-power-rite/index.html>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Kane, Tim, "The Decline of American Engagement: Patterns in U.S. Troop Deployments", *Hoover Institution*, Economics Working Paper, 2016, dirección URL: [goo.gl/cyFGjN](http://googl.com/cyFGjN), consultado el 23 de noviembre de 2016.

Kennedy, Paul “American Power Is on the Wane”, *The Wall Street Journal*, 14 de enero de 2009, dirección URL: <http://online.wsj.com/articles/SB123189377673479433>, consultado el 25 de octubre de 2016.

Kessler, Glenn, “Did Ahmadinejad really say Israel should be ‘wiped off the map’?”, *The Washington Post*, 5 de octubre de 2011, dirección URL: https://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/post/did-ahmadinejad-really-say-israel-should-be-wiped-off-the-map/2011/10/04/gIQABJKML_blog.html?utm_term=.327203f1b933, consultado el 22 de octubre de 2016.

Kessler, Glenn, “U.S., Brazilian Officials at Odds over Letter on Iranian Uranium”, *The Washington Post*, 28 de mayo de 2010, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/27/AR2010052705151.html>, consultado el 23 de abril de 2017.

Khamenei, Ayatollah Seyyed Ali, “Ayatollah Khamenei: Sanctions Snapback Means JCPOA Violation”, *The Office of the Supreme Leader, Grand Ayatollah Sayyid Ali Hosseini Khamenei*, 15 de octubre de 2015, dirección URL: <http://www.leader.ir/en/content/13791/Ayatollah-Khamenei-sends-a-letter-to-President-Hassan-Rouhani-about-the-JCPOA>, consultado el 25 de mayo de 2017.

Landler, Mark, “U.S. Is Seeking a Range of Sanctions Against Iran”, *The New York Times*, 27 de septiembre de 2009, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2009/09/28/world/middleeast/28iran.html>, consultado el 25 de enero de 2017.

Landler, Mark y Helene Cooper, “Keeping Score on Obama vs. Netanyahu”, *The New York Times*, 20 de mayo de 2009, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2009/05/21/us/politics/21diplo.html>, consultado el 22 de diciembre de 2017.

Laub, Zachary, “The Impact of the Iran Nuclear Agreement”, *Council on Foreign Relations*, 11 de abril de 2017, dirección URL: <https://www.cfr.org/backgrounder/impact-iran-nuclear-agreement>, consultado el 10 de junio de 2017.

Lewis, Paul, “Obama Vows to Veto Any Republican Attempt to Derail Iran Nuclear Deal”, *The Guardian*, 14 de julio de 2015, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/obama-veto-republican-iran-nuclear-deal>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Lizza, Ryan, “The Consequentialist. How the Arab Spring remade Obama’s foreign policy”, *The New Yorker*, 2 de mayo de 2011, dirección URL: <http://www.newyorker.com/magazine/2011/05/02/the-consequentialist>, consultado el 24 de octubre de 2016.

“Making the best of a low Price. What is the oil cartel up to?”, *The Economist*, 4 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21635510-what-oil-cartel-up-making-best-low-price>, consultado el 5 de julio de 2017.

McGreal, Chris, “How Netanyahu’s Speech to Congress Has Jeopardised US-Israel Relations”, *The Guardian*, 24 de febrero de 2015, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/24/obama-binyamin-netanyahu-congress-speech-boehner-leaks>, consultado el 25 de mayo de 2017.

Menendez, Robert, “S.1881 - 113th Congress (2013-2014): Nuclear Weapon Free Iran Act of 2013”, *U.S. Congress*, 20 de diciembre de 2013, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1881>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Miks, Jason, “Hassan Rouhani: Sanctions against Iran Are Illegal”, *CNN*, 23 de enero de 2014, dirección URL: <http://www.cnn.com/2014/01/23/world/meast/rouhani-calls-sanctions-illegal/index.html>, 21 de mayo de 2017.

“Military Strike on Iran Would Have ‘Unintended Consequences’, Warns U.S. Defense Secretary”, *Daily Mail Online*, 11 de noviembre de 2011, dirección URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2060304/Leon-Panetta-Military-strike-Iran-unintended-consequences.html>, consultado el 22 de noviembre de 2016.

Mohammed, Arshad, “Russia Lays Out ‘step-by-Step’ approach on Iran”, *Reuters*, 13 de julio de 2011, dirección URL: <http://www.reuters.com/article/us-iran-russia-usa-idUSTRE76C6Z620110713>, consultado el 28 de noviembre de 2016.

National Intelligence Council, “Global Trends 2025. A Transformed World”, *Office of the Director of National Intelligence*, noviembre de 2008, dirección URL: http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf, consultado el 3 de noviembre de 2016.

National Intelligence Council, “National Intelligence Estimate. Iran: Nuclear Intentions and Capabilities”, noviembre de 2007, dirección URL: https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Press%20Releases/2007%20Press%20Releases/20071203_release.pdf, consultado el 8 de febrero de 2017.

Obama, Barack H., “A Way Forward in Iraq”, Remarks-Chicago Council on Global Affairs, 20 de noviembre de 2006, dirección URL: <http://obamaspeeches.com/094-A-Way-Forward-in-Iraq-Obama-Speech.htm>, consultado el 24 de octubre de 2016.

Obama, Barack H., “Inaugural Address by President Barack H. Obama”, *The Whitehouse*, 21 de enero de 2013, dirección URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/01/21/inaugural-address-president-barack-obama>, consultado el 10 de enero de 2017.

Obama, Barack H., “President Barack Obama’s Inaugural Address”, *The Whitehouse*, 21 de enero de 2009, dirección URL:

<https://www.whitehouse.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>, consultado el 3 de enero de 2017.

Obama, Barack H., “President Obama at 2012 AIPAC Policy Conference”, *The White House*, 4 de marzo de 2012, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/node/127629>, consultado el 6 de diciembre de 2016.

Obama, Barack H., “President Obama’s 2014 State of the Union Address”, *CNN*, 28 de enero de 2014, dirección URL: <http://www.cnn.com/interactive/2014/01/politics/sotu-speech-transcript/index.html>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Obama, Barack H., “Statement by President Obama on Nowruz”, *The Whitehouse*, 20 de marzo de 2014, dirección URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/20/statement-president-obama-nowruz>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Obama, Barack, “Statement by the President”, *The Whitehouse*, 27 de septiembre de 2013, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/27/statement-president>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Obama, Barack H., “Statement By The President On First Step Agreement On Iran’s Nuclear Program”, *The Whitehouse*, 23 de noviembre de 2013, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/23/statement-president-first-step-agreement-irans-nuclear-program>, consultado el 17 de mayo de 2017.

Obama, Barack H., “Videotaped Remarks by The President in Celebration of Nowruz”, *The Whitehouse*, 20 de marzo de 2009, dirección URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/videotaped-remarks-president-celebration-nowruz>, consultado el 20 de diciembre de 2016.

“Persian Tv Weekly Highlights 9/27,” 23 octubre de 2008, dirección URL: <http://ir.voanews.com/a/a-31-2008-10-31-voa12-62452082/597644.html>, consultado el 20 de marzo de 2017.

Pew Research Center for the People and the Press, “Limited Support for Iran Nuclear Agreement”, 9 de diciembre de 2013, dirección URL: <http://www.people-press.org/2013/12/09/limited-support-for-iran-nuclear-agreement/>, consultado el 6 de junio de 2017.

Pew Research Center, “On Eve of Foreign Debate, Growing Pessimism about Arab Spring Aftermath. Public Favors Tough U. S. Stance on Iran, China”, 18 de octubre de 2012, dirección URL: <http://www.people-press.org/2012/10/18/on-eve-of-foreign-debate-growing-pessimism-about-arab-spring-aftermath/>, consultado el 20 de abril de 2017.

Pew Research Center for the People and the Press, “Support for Iran Nuclear Agreement Falls”, 8 de septiembre de 2015, dirección URL: <http://www.people-press.org/2015/09/08/support-for-iran-nuclear-agreement-falls/>, consultado el 7 de junio de 2017.

Porter, Gareth, “Iranian Leaders Split Over Obama’s Policy Freedom”, *Huffington Post*, 10 de enero de 2009, dirección URL: http://www.huffingtonpost.com/2008/12/10/iranian-leaders-split-ove_n_149965.html, consultado el 15 de marzo de 2017.

Rampton, Roberta, “Obama Tells Rouhani He Sees a Way to Resolve Nuclear Issue: White House”, *Reuters*, 18 de septiembre de 2013, dirección URL: <http://www.reuters.com/article/us-usa-iran-whitehouse-idUSBRE98H0TP20130918>, consultado el 29 de abril de 2017.

Rand Corporation, “2012 Presidential Election Poll”, dirección URL: <https://www.rand.org/labor/alp/projects/2012-presidential-election-poll.html>, consultado el 20 de abril de 2017.

Ravid, Barak, “Fearing Leaks, U.S. ‘Limiting’ Information It Shares With Israel on Iran Nuke Talks”, *Haaretz*, 16 de febrero de 2015, dirección URL: http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.642670?=&ts=_1498881698820, consultado el 15 de junio de 2017.

“Rejecting US Remarks on Nuke Program, Iran FM Says Fordow, Arak Are Non-Negotiable”, *Jerusalem Post*, 5 de febrero de 2014, dirección URL: <http://www.jpost.com/Middle-East/Rejecting-US-comments-on-its-nuclear-program-Iran-FM-says-Fordo-Arak-are-non-negotiable-340458>, consultado el 24 de mayo de 2017.

Rogin, Josh, “Senators Pressure Obama on Iran Sanctions”, *Foreign Policy*, 23 de marzo de 2010, dirección URL: <https://foreignpolicy.com/2010/03/23/senators-pressure-obama-on-iran-sanctions/>, consultado el 24 de marzo de 2017.

Rogin, Josh, “State Department Letter to Kerry Outlines ‘serious Substantive Concerns’ with Iran Sanctions Bill”, *Foreign Policy*, 11 de diciembre de 2009, dirección URL: http://thecable.beta.dev.foreignpolicy.com/posts/2009/12/11/exclusive_state_department_letter_to_kerry_outlines_serious_substantive_concerns_wi, consultado el 2 de abril de 2017.

Rouhani, Hassan, “President of Iran Hassan Rouhani: Time to Engage”, *The Washington Post*, 19 de septiembre de 2013, dirección URL: https://www.washingtonpost.com/opinions/president-of-iran-hassan-rouhani-time-to-engage/2013/09/19/4d2da564-213e-11e3-966c-9c4293c47ebe_story.html?utm_term=.987dac31e4fd, consultado el 20 de mayo de 2017.

Rozen, Laura, “Inside the Secret US-Iran Diplomacy That Sealed Nuke Deal”, *Al-Monitor*, 11 de agosto de 2015, dirección URL: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/08/iran-us-nuclear-khamenei-salehi-jcpoa-diplomacy.html>, consultado el 2 diciembre de 2016.

Rozen, Laura, “Three Days in March: New Details on How US, Iran Opened Direct Talks”, *Al Monitor-The Back Channel*, 8 de enero de 2014, <http://backchannel.al->

monitor.com/index.php/2014/01/7484/three-days-in-march-new-details-on-the-u-s-iran-backchannel/, consultado el 24 de abril de 2017.

Sanger, David E., “U.S. Looks at Dropping a Condition for Iran Nuclear Talks, Officials Say”, *The New York Times*, 13 de abril de 2009, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2009/04/14/world/middleeast/14diplo.html>, consultado el 19 de diciembre de 2016.

Silver, Nate, “Which Polls Fared Best (and Worst) in the 2012 Presidential Race”, *The New York Times*, 10 de noviembre de 2012, dirección URL: <https://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2012/11/10/which-polls-fared-best-and-worst-in-the-2012-presidential-race/>, consultado el 20 de abril de 2017.

Schor, Elana, “Senate Votes to Impose New Sanctions on Russia and Iran”, *POLITICO*, 14 de junio de 2017, dirección URL: <http://politi.co/2rAlHbD>, consultado el 2 de julio de 2017.

Sherman, Wendy, “Hearing: Negotiations on Iran’s Nuclear Program”, *U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, 4 de febrero de 2014, dirección URL: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/negotiations-on-irans-nuclear-program>, consultado el 25 de mayo de 2017.

Sick, Gary, “Better for business. Republican vice-presidential nominee has opposed unilateral sanctions”, *The Iranian*, 3 de agosto de 2000, dirección URL: <http://www.iranian.com/Opinion/2000/August/Cheney/>, consultado el 23 de febrero de 2017.

Siddique, Haroon, “Iran Begins Enriching Higher-Grade Uranium, Says State TV”, *The Guardian*, 9 de febrero de 2010, dirección URL: <https://www.theguardian.com/world/2010/feb/09/iran-enrichment-higher-grade-uranium>, consultado el 22 de abril de 2017.

Slackman, Michael, “Iran’s Politics Stand in the Way of a Nuclear Deal”, *The New York Times*, 2 de noviembre de 2009, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2009/11/03/world/middleeast/03iran.html>, consultado el 30 de marzo de 2017.

Solomon, Jay, “Secret Dealings with Iran Led to Nuclear Talks”, *The Wall Street Journal*, 29 de junio de 2015, dirección URL: <http://www.wsj.com/articles/iran-wish-list-led-to-u-s-talks-1435537004>, consultado el 27 de noviembre de 2016.

Solomon, Jay, “U.S., Allies Set October Target for Iran Progress”, *The Wall Street Journal*, 15 de mayo de 2009, dirección URL: <http://www.wsj.com/articles/SB124225939853917439>, consultado el 19 de diciembre de 2016.

Solomon, Jay y Carol E. Lee, “Obama Wrote Secret Letter to Iran’s Khamenei About Fighting Islamic State”, *The Wall Street Journal*, 7 de noviembre de 2014, dirección URL: <http://www.wsj.com/articles/obama-wrote-secret-letter-to-irans-khamenei-about-fighting-islamic-state-1415295291>, consultado el 20 de junio de 2017.

Spencer, Richard, “Israel Urges West to Stand Firm against Iran”, *The Telegraph*, 27 de septiembre de 2009, dirección URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/6237299/Israel-urges-West-to-stand-firm-against-Iran.html>, consultado el 25 de mayo de 2017.

Steinhauer, Jennifer, “Senate Easily Passes Bill for a Voice on Iran Nuclear Accord”, *The New York Times*, 7 de mayo de 2015, dirección URL: <https://www.nytimes.com/2015/05/08/us/politics/iran-bill-republicans.html>, consultado el 3 de junio de 2017.

Steinhauser, Paul *et al.*, “U.S. House Votes Overwhelmingly for Iranian Resolution”, *CNN*, 19 de junio de 2009, dirección URL: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/06/19/iran.us.congress/>, consultado el 28 de diciembre de 2016.

Stockholm International Peace Research Institute, “SIPRI Military Expenditure Database”, dirección URL: <https://www.sipri.org/databases/milex>, consultado el 23 de septiembre de 2016.

Swaine, Jon, “Republican Hopefuls Would Go to War with Iran”, *The Telegraph*, 13 de noviembre de 2011, dirección URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/republicans/8887247/Republican-hopefuls-would-go-to-war-with-Iran.html>, consultado el 5 de diciembre de 2016.

Taylor, Adam, “Tweets from Iran’s Supreme Leader End Hopes of Cooperation against Islamic State”, *The Washington Post*, 15 de septiembre de 2014, dirección URL: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/09/15/tweets-from-irans-supreme-leader-end-hopes-of-cooperation-against-islamic-state/>, consultado el 20 de junio de 2017.

“Text: Obama’s Speech in Cairo”, *The New York Times*, 4 de junio de 2009, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?mcubz=2>, consultado el 30 de junio de 2017.

The American Israel Public Affairs Committee, “Negotiations with Iran. Analysis: The Iran Nuclear Deal”, 28 de julio de 2015, dirección URL: <http://www.aipac.org/learn/issues/~~/media/Publications/Comms/Booklet.pdf>, consultado el 8 de diciembre de 2015.

“The Complete Transcript of Netanyahu’s Address to Congress”, *The Washington Post*, 3 de marzo de 2015, dirección URL: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/03/03/full-text-netanyahus-address-to-congress/>, consultado el 20 de mayo de 2017.

The White House, “Iran Deal,” dirección URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/node/328996>, consultado el 25 de mayo de 2017.

“Top US Negotiator: Iran Is ‘not Open for Business’”, *AFP*, 4 de febrero de 2014, dirección URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/10617780/Top-US-negotiator-Iran-is-not-open-for-business.html>, consultado el 26 de mayo de 2017.

Twitter (cuenta) del Senador Tom Cotton, “Carta a los líderes de la República Islámica de Irán”, dirección URL: https://twitter.com/SenTomCotton/status/575004222195916801/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fstorify.com%2Fvoa_news%2Fu-s-senators-explain-letter-to%2Fembed%3Fborder%3Dfalse, consultado el 25 de julio de 2017.

United Nations Office for Disarmament Affairs, “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, dirección URL: https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/NPTEnglish_Text.pdf, consultado el 20 de mayo de 2017.

United Nations, “Security Council Imposes Additional Sanctions on Iran, Voting 12 in Favour to 2 Against, with 1 Abstention | Meetings Coverage and Press Releases”, 9 de junio de 2010, dirección URL: <http://www.un.org/press/en/2010/sc9948.doc.htm>, consultado el 20 de enero de 2017.

U.S. Congress, “H.R.3107 - Iran and Libya Sanctions Act of 1996”, dirección URL: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3107/text?overview=closed>, consultado el 4 de febrero de 2017.

U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, enero de 2012, dirección URL: http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf, consultado el 20 de abril de 2017.

U.S. Department of State Archive, “Interview With Reuters News Agency”, 11 de marzo de 2005, dirección URL: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/43319.htm>, consultado el 13 de diciembre de 2016.

U.S. Department of State, “Congressional Budget Justification. Foreign Assistance and USAID Operations. FY 2008 Budget Request”, 14 de febrero de 2007, dirección URL: <https://www.state.gov/documents/organization/80701.pdf>, consultado el 20 de junio de 2017.

U.S. Department of State, “Implementation of the Joint Plan of Action from November 24, 2013”, enero de 2014, dirección URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/01/220054.htm>, consultado el 16 de mayo de 2017.

U.S. Department of State, “Joint Comprehensive Plan of Action”, dirección URL: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>, consultado el 2 de junio de 2017.

U.S. Department of State, “States Sponsors of Terrorism”, dirección URL: <https://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm>, consultado el 14 de junio de 2017.

U.S. Department of Treasury, “Ley Integral de Sanciones, Rendición de Cuentas y Desinversión Contra Irán (CISADA)”, Hoja de datos, julio de 2010, dirección URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/CISADA_spanish.pdf, consultado el 20 de enero de 2017.

U.S. Government Printing Office, “Budget FY2011 Summary Tables”, dirección URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2011-BUD/pdf/BUDGET-2011-BUD-28.pdf>, consultado el 1 de septiembre de 2016.

U.S. Senate Office of Public Records, “Public Disclosure”, dirección URL: <https://www.senate.gov/legislative/lobbyingdisc.htm#lobbyingdisc=lda>, consultado el 15 de julio de 2017.

Walt, Stephen M., “Making the Middle East Worse, Trump-Style”, *Foreign Policy*, 9 de junio de 2017, dirección URL: <https://foreignpolicy.com/2017/06/09/making-the-middle-east-worse-trump-style-saudi-arabia-qatar-iran-israel/>, consultado el 20 de mayo de 2017.

Warrick, Joby, “U.S. Steps up Arms Sales to Persian Gulf Allies”, *The Washington Post*, 31 de enero de 2010, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/30/AR2010013001477.html>, consultado el 10 de julio de 2017.

“Why the Oil Price Is Falling”, *The Economist*, 8 de diciembre de 2014, dirección URL: <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-4>, consultado el 5 de julio de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Codels Ackerman and Casey Meetings with Prime Minister Netanyahu”, cable 09TELAVIV1184_a, Tel Aviv, 2 de junio de 2009, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09TELAVIV1184_a.html, consultado el 23 de noviembre de 2016.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Counterterrorism Adviser Brennan’s Meeting with Saudi King Abdullah”, Riad, 22 de marzo de 2009, cable 09RIYADH447_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH447_a.html, consultado el 7 de junio de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Oman - Fm’s Views on Iran Issues”, Muscat, 7 de diciembre de 2009, cable 09MUSCAT1067_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09MUSCAT1067_a.html, consultado el 24 de abril de 2017.

Wikileaks Public Library of U.S. Diplomacy, “Saudi Foreign Ministry Pressing China to Stop Iranian Proliferation, Concerned About Tsa Regulations”, Riad, cable 10RIYADH118_a, Saudi Arabia Riyadh, 26 de enero de 2010, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/10RIYADH118_a.html, consultado el 20 de abril de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Saudi King Abdullah and Senior Princes on Saudi Policy Toward Iraq”, Riad, 20 de abril de 2008, cable 08RIYADH649_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/08RIYADH649_a.html, consultado el 20 de mayo de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Saudi King Says Talks with Iranian Fm ‘Heated’”, Riad, 16 de marzo de 2009, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH427_a.html, consultado el 20 de mayo de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Saudis to Obama Administration: Peace Process Now”, Riad, 20 de enero de 2009, cable 09 RIYADH134_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH134_a.html, consultado el 25 de mayo de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “‘Scenesetter for Centcom Commander Petraeus’ July 21-22 Visit to Saudi Arabia,”, Riad, 20 de julio de 2009, cable 09RIYADH947_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH947_a.html, consultado el 20 de mayo de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Scenesetter for Secretary Clinton’s Feb 15-16 Visit to Saudi Arabia”, Riad, 11 de febrero de 2010, cable 10RIYADH178_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/10RIYADH178_a.html, consultado el 20 de abril de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, "Scenesetter for Special Envoy Mitchell's February 1-2 Visit", Riad, 25 de enero de 2009, cable 09RIYADH158_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09RIYADH158_a.html, consultado el 7 de junio de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Scenesetter for Treasury Secretary Geithner’s Visit to the United Arab Emirates”, Abu Dhabi, 9 de julio de 2009, cable 09ABUDHABI701_a, dirección URL: https://search.wikileaks.org/plusd/cables/09ABUDHABI701_a.html, consultado el 15 de junio de 2017.

Wikileaks Public Library of U. S. Diplomacy, “Senator Specter Discusses Gaza, Syria, and Iran with Netanyahu and Senior Likud Party Officials”, Tel Aviv, 7 de enero de 2009, cable 09TELAVIV36_a, dirección URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09TELAVIV36_a.html, consultado el 15 de diciembre de 2016.