

**NEGOCIANDO CON EL ENEMIGO
EL ACUERDO NUCLEAR ENTRE ESTADOS UNIDOS E IRÁN**

LUIS EDUARDO SAAVEDRA RAMÍREZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAGISTER EN RELACIONES INTERNACIONALES**

BOGOTÁ, D.C.

JULIO DE 2018

**NEGOCIANDO CON EL ENEMIGO
EL ACUERDO NUCLEAR ENTRE ESTADOS UNIDOS E IRÁN**

Autor del trabajo:
LUIS EDUARDO SAAVEDRA RAMÍREZ

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de
Magister en Relaciones Internacionales**

Director del trabajo:
**FABIO SÁNCHEZ CABARCAS,
Ph.D. en Relaciones Internacionales**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAGISTER EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ, D.C.
JULIO DE 2018**

Contenido

Introducción	5
1. Capítulo I: marco analítico.....	10
1.1 Importancia del Realismo Neoclásico	10
1.2 Diferencia entre el Realismo Neoclásico y el Realismo Estructural.....	14
1.3 Algunas críticas al Realismo Neoclásico	15
1.4 Realismo Clásico	16
1.5 Realismo Estructural	17
1.6 Factores sistémicos	20
1.7 Variables domésticas	22
1.8 Conclusiones	23
Capítulo II: nuclearización de la agenda	25
2.1 Un socio en la región	25
2.2 Los ayatolás: clérigos revolucionarios	29
2.3 El fin del milenio	34
2.4 Cambio de siglo	36
2.5 Conclusiones	40
Capítulo III: factores estructurales	44
3.1 El RNC y la estructura	44
3.2 Nivel sistémico	46
3.3 Estados Unidos y la Unión Europea	48
3.4 Estructura geopolítica del nivel sub-sistémico	49
3.5 Estados Unidos e Israel	52
3.6 Estados Unidos y Arabia Saudí	55
3.7 Percepción y balance de poder material de Estados Unidos	59
3.8 Conclusiones	61
Capítulo IV: factores domésticos	63
4.1 Realismo Neoclásico y las variables domésticas	63
4.2 Percepción de Obama sobre los recursos de poder material relativo	71

4.3 El congreso y el acuerdo nuclear	75
4.4 Lobby israelí	79
4.5 Conclusiones	83
Conclusiones generales	86
Referencias bibliográficas	95

Introducción

La administración de Barack Obama (2009-2017) representó un cambio en la relación que habían desarrollado Estados Unidos e Irán desde la Revolución Islámica de 1979. A partir del discurso de toma de posesión del cargo como presidente del país en enero 21 de 2009, el mandatario estadounidense indicó que “trabajaría sin descanso con viejos amigos y antiguos enemigos para disminuir la amenaza nuclear” (Obama, 2009). El nuevo gobierno, en comparación al del expresidente Bush, abordó el asunto nuclear iraní desde la negociación. El enfoque conciliatorio coincidió con la reducción de las capacidades de poder material relativo de Estados Unidos, tras el fracaso en Irak y el resurgimiento del terrorismo en Afganistán. La decisión se vio afectada por factores tanto sistémicos como domésticos, y se constituyen como el problema de investigación del trabajo de grado.

La presidencia de Obama pasó del acto discursivo a dos hechos concretos que prueban un viraje en la forma en que Washington condujo su política exterior hacia el país persa. En primer lugar, la negociación del Plan Integrado de Acción Conjunta (PIAC o acuerdo nuclear) entre Irán y el denominado grupo P5+1, integrado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas más Alemania; en segundo lugar, la remoción de Irán como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos por parte de James Clapper, director nacional de inteligencia, en su informe anual de 2015: “Evaluación de la Amenaza Global”, ante el Comité de Servicios Armados del Senado (Clapper, 2015).

A diferencia de los años anteriores, el reporte resaltó el esfuerzo iraní por combatir el extremismo sunita, incluyendo al grupo Estado Islámico, que sí fue calificado como una amenaza terrorista a los intereses norteamericanos a nivel mundial. Adicionalmente, el informe describe el rol iraní en Medio Oriente como “un agente de estabilización para minimizar el sectarismo, la construcción de una

alianza responsable y el retroceso de las tensiones con Arabia Saudí”, su antagonismo geopolítico y doctrinal (Clapper, 2015).

Ambos hechos mencionados previamente ocurrieron en 2015. Es decir, que sólo seis años después de la toma de posesión del cargo, Obama pudo materializar la intención que expresó en enero de 2009, a pesar del desgaste de la opinión pública estadounidense heredado de la administración anterior respecto a Medio Oriente. Lo anterior por cuenta de la falta de resultados en la estabilización de la región, el elevado gasto público militar, especialmente en Irak y Afganistán, y el aumento de las actividades terroristas de grupos como Al-Qaeda y otras milicias diseminadas por toda la región (Baker, 2013).

Además de Irak, Siria se constituyó como un elemento definitorio en el cambio de enfoque de la política exterior estadounidense hacia Irán. Lo anterior debido al establecimiento del “Califato” por parte del autodenominado Estado Islámico en ambos países en junio de 2014. Esta organización terrorista no encontró resistencia en Irak por cuenta del vacío de poder tras la fracasada intervención de Estados Unidos en 2003, en el marco de la guerra contra el terrorismo del gobierno Bush que derrocó a Sadam Hussein y que derivó en una violencia sectaria entre sunitas, chiitas e incluso kurdos (Soufan, 2017).

En dicho marco surge la idea de este trabajo de grado: entender los factores tanto sistémicos como domésticos que llevaron a Estados Unidos a dar un viraje a su política exterior frente a Irán durante la presidencia de Barack Obama (2009 - 2017). El resultado obtenido de esta investigación se enmarca dentro de los estudios de las Relaciones Internacionales, especialmente en Estados Unidos como objeto de análisis y su relación con Medio Oriente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantean la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué factores sistémicos y domésticos incidieron en la administración Obama (2009 - 2017) para negociar con Irán el acuerdo nuclear?

Como hipótesis, este trabajo plantea que la negociación del acuerdo nuclear entre Estados Unidos e Irán estuvo determinada por el enfoque conciliatorio y multilateral del presidente Obama, el cual coincidió con la disminución del poder material relativo de su país. Esta combinación de factores inclinaron la balanza a favor de la diplomacia con el propósito de alcanzar los siguientes tres objetivos: en primer lugar, evitar una profundización de la crisis en Medio Oriente, al desarrollar un enfoque conciliador con una potencia regional revisionista. En segundo lugar, prevenir que los otros poderes regionales, especialmente Israel y Arabia Saudí, decidan responder a la amenaza y adquieran o desarrollen armas nucleares. Finalmente, estabilizar Irak por medio de un restablecimiento del balance de poder a favor de los chiitas sin depender exclusivamente del *hardpower*.

El trabajo se adelanta en cuatro capítulos. El primero, aborda el marco teórico. En este apartado se tratan las variables contempladas por el Realismo Neoclásico (RNC) para explicar la negociación del acuerdo nuclear iraní, desde un punto intermedio entre las justificaciones sistémicas y domésticas. A lo largo del capítulo se especifican cuáles conceptos serán desarrollados durante el trabajo. El capítulo está compuesto por dos secciones: en la primera parte, se diferencia el Realismo Neoclásico con el Realismo Estructural y el Realismo Clásico; en la segunda, se desarrollan los postulados básicos del RNC, y las variables sistémicas y domésticas.

En el segundo capítulo se hace un recuento histórico de la nuclearización de la agenda entre Irán y Occidente. El objetivo de este apartado es comprender la evolución del programa nuclear iraní desde su comienzo en la década de 1950 hasta la firma del acuerdo nuclear en 2015. El periodo abarcado inicia en 1950, década de la primera transferencia de tecnología nuclear hecha por Estados Unidos a Irán, y termina en 2008, un año antes del inicio de la administración Obama. El capítulo está dividido de la siguiente forma: la primera parte hace un recuento desde 1950 hasta 1979, año de la Revolución Islámico-clerical. Allí se presenta cómo Occidente impulsó el programa nuclear iraní, en el marco de la contención al comunismo y el afán de Washington de evitar una carrera nuclear en Medio Oriente. La segunda

parte comprende la década de 1980. En esta parte se muestra cuál fue la posición del líder supremo, ayatolá Alí Jomeini, frente al programa nuclear y al abandono de los compromisos adquiridos por Estados Unidos, Alemania y Francia tras la conformación de la República Islámica. La tercera parte contempla los últimos años de la década de 1990 y el cambio de siglo, hasta la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en 2009. En esta sección, se muestra la participación de China, Pakistán y Rusia en la reconstrucción y el desarrollo del programa nuclear iraní. De igual forma, se advierte la desconfianza internacional sobre las intenciones de Teherán y las subsecuentes sanciones impuestas en el marco de las Naciones Unidas. Así mismo, se muestran las negociaciones previas entre Irán y la comunidad internacional que derivaron en la firma del PIAC en 2015.

El tercer capítulo aborda los factores estructurales que afectaron la negociación del acuerdo nuclear entre Estados Unidos e Irán. Este apartado profundiza en las variables sistémicas más relevantes contempladas por el Realismo Neoclásico para explicar el comportamiento de la política exterior de Washington. Para esto, se desarrolla la concepción del sistema internacional desde el RNC; además, se explica el contexto estratégico de Estados Unidos y el revisionismo ruso e iraní. De igual forma, se trata el contexto geopolítico de Medio Oriente, en tanto que nivel sub-sistémico de análisis. Así mismo, se muestra la relación entre Estados Unidos y los mayores rivales regionales de Irán, Israel y Arabia Saudí, en lo concerniente al PIAC. Finalmente, se aborda la percepción del ejecutivo frente al balance de poder material.

El cuarto capítulo trata los factores domésticos, por lo cual se incorporan las variables propuestas por el Realismo Neoclásico para explicar cómo se filtran las presiones sistémicas por medio de la Élite de Política Exterior o *Foreign Policy Executive*. Para esto se abordan los factores domésticos que afectaron la formulación e implementación de la política exterior del gobierno Obama en la negociación del Plan Integrado de Acción Conjunta. Está compuesto por cinco partes: la primera, hace una breve comparación entre las administraciones Bush y

Obama. Allí se muestra las características de cada gobierno en cuanto a los escenarios multilaterales, las imposiciones democráticas y el excepcionalismo republicano. La segunda parte, trata la percepción de Obama frente a los recursos de poder material tras la guerra de Afganistán y la invasión a Irak, adelantadas en el gobierno Bush. La tercera, aborda la posición del congreso frente a la negociación. Allí se muestra el rol del legislativo en la formulación e implementación de la política exterior de Estados Unidos, y cómo la administración Obama logró hacer un balance entre las presiones sistémicas, sub-sistémicas y domésticas que se tradujeron en el apoyo al Plan Integrado de Acción Conjunto. Por último, se analiza el cabildeo anti-iraní y su influencia en la política exterior por medio de las presiones que los grupos de interés ejercen sobre el congreso y los medios de comunicación.

Capítulo I: marco analítico

En este apartado se abordan las variables contempladas por el Realismo Neoclásico para explicar la política exterior de Estados Unidos hacia Irán. Este enfoque teórico brinda herramientas útiles desde un punto intermedio entre las justificaciones sistémicas y domésticas para explicar por qué la administración Obama negoció con Teherán el PIAC (Plan Integrado de Acción Conjunta, o acuerdo nuclear). La pertinencia de esta teoría está dada además porque los principales trabajos del Realismo Neoclásico comprenden estudios de caso sobre cómo los grandes poderes han respondido al aumento o disminución de su poder material relativo (Rose, 1998, p.154) como Estados Unidos tras las invasiones en Afganistán e Irak.

El capítulo está compuesto por dos secciones en las que se especifican cuáles conceptos serán desarrollados a lo largo del trabajo de grado: en la primera parte, se plasman las diferencias entre el RNC y otros tipos de realismo, específicamente, el estructural y el clásico; en la segunda, se desarrollan los postulados básicos del RNC, las variables sistémicas y domésticas.

Importancia del Realismo Neoclásico

El Realismo Neoclásico es un enfoque teórico en Relaciones Internacionales que se enmarca dentro de la tradición realista. Busca explicar la política exterior de los Estados incorporando en el análisis tanto los factores sistémicos como los domésticos. Según autores como Lobell, Taliaferro y Ripsman, el RNC responde a preguntas fundamentales para el análisis de política exterior que no pueden abordarse desde las teorías de Relaciones Internacionales dominantes neorrealistas o liberales (Lobell, et al., 2009, p.1)

El Realismo Neoclásico se constituyó como una propuesta complementaria que surgió posterior al fin de la Guerra Fría para responder a los fenómenos que el

Realismo Estructural de Waltz no explicaba por cuenta de las limitaciones que supone centrarse en las variables sistémicas (Sánchez, 2015). Para los partidarios del RNC, las teorías con perspectivas puramente sistémicas o las enfocadas enteramente en las condiciones domésticas no pueden explicar de forma satisfactoria la formulación de la política exterior estadounidense tras el colapso de la Unión Soviética en la década de 1990.

Autores como Jennifer Sterling-Folker indican que los realistas neoclásicos son “académicos interesados en analizar cómo las variables del nivel sistémico son filtradas a través de los niveles individual y doméstico” (Sterling-Folker en Sánchez, 2015, p. 58). De forma complementaria, se señala que el Realismo Neoclásico “explora los procesos internos mediante los cuales los Estados alcanzan políticas y deciden sobre acciones en respuesta a presiones y oportunidades de su ambiente externo” (Schweller en Monroy, 2014, p.24).

El Realismo Neoclásico presenta una extensión coherente del Realismo Estructural por cuanto que incorpora las ideas y la política doméstica de la forma en que se esperaba del Neorrealismo. Ripsman, Taliaferro y Lobell afirman que el Realismo Neoclásico es una teoría de política exterior que explica cómo los Estados construyen políticas para responder a las circunstancias internacionales, y que se diferencia del Realismo Estructural en tanto que incorpora variables domésticas que limitan o condicionan la respuesta de los Estados a las presiones sistémicas internacionales (Ripsman, et al, 2017, p.81).

Así, supera al Neorrealismo y lo complementa de dos formas: en primer lugar, llena el vacío sobre el entendimiento del poder material; en segundo lugar, el Realismo Neoclásico ofrece una explicación cuando los Estados no se adaptan apropiadamente a los limitantes sistémicos (Rathbun, 2008, p.296). Como ya fue mencionado anteriormente, el Realismo Estructural “sencillamente no aborda asuntos a nivel de la unidad en cuanto al proceso interno de formulación de la política exterior ni al proceso de toma de decisiones” (Schweller, 2003, p.334)

Según Rathbun, el RNC no debe ser entendido como una variación diferente de realismo, sino la siguiente generación del Realismo Estructural. Este autor indica que si el Realismo Neoclásico es interpretado como se mencionó anteriormente, tiene varios propósitos: i) se diferencia de otros enfoques teóricos como el liberalismo y el constructivismo, así incorpore variables usualmente categorizadas como propias de esas teorías; ii) aporta una base lógica para la inclusión de variables políticas domésticas y las ideas; iii) finalmente, demuestra la coherencia lógica entre los diferentes realismos, “así presenten distintos adjetivos” (2008, p.297).

El Realismo Neoclásico enfatiza los inconvenientes experimentados por los encargados de la toma de decisiones en cuanto a la evaluación y adaptación de los cambios que ocurren a nivel sistémico. Por tanto, los supuestos no van en contravía de los postulados realistas estructuralistas, sino que los complementa. Para Schweller, el RNC se configura como una escuela que supone un progreso¹ en la investigación realista.

Según este autor, el RNC presenta las siguientes cuatro características: i) busca clarificar y ampliar las propuestas realistas, ii) aplica el método de estudio de caso para probar las teorías, explicar casos y generar hipótesis, iii) incorpora variables de la primera, segunda y tercera imagen², iv) ha producido un cuerpo de conocimiento acumulativo (Schweller, 2003, p.317). De igual forma, Zakaria advierte que el Realismo Neoclásico no presenta una incoherencia por cuanto que contempla, entre otras, variables como las percepciones de los estadistas acerca

¹ Schweller define el progreso como una creciente habilidad para explicar y conectar fenómenos complejos. El progreso en Relaciones Internacionales se puede medir por la formulación de perspectivas teóricas con gran capacidad aclaratoria. En esa línea, el Realismo Neoclásico representa progreso dentro de la tradición realista (2003, p.312).

² Kenneth Waltz propuso tres imágenes o tipos de teorías para explicar el estallido de una guerra: la primera imagen, al nivel de los individuos tomadores de decisión; la segunda imagen, al nivel de los sistemas políticos o socioeconómicos domésticos; y la tercera imagen, al nivel del sistema internacional (Waltz, 1959).

del aumento relativo de poder de los Estados “manteniendo la lógica del Realismo Clásico” (2000, p.47)

El RNC tiene cuatro postulados básicos. En primer lugar, explica la política exterior y de seguridad de los grandes poderes, demostrando su pertinencia para el caso de la negociación del acuerdo nuclear (PIAC) entre Estados Unidos e Irán. En segundo lugar, incluye variables externas e internas en sus modelos. Como se mencionó anteriormente, explicar las razones que llevaron a la administración Obama a negociar el acuerdo nuclear requiere del estudio de un enfoque intermedio entre las variables sistémicas y domésticas, puesto que no responde a una única causa. En tercer lugar, ubica el poder en el centro de la vida política. El estudio del poder estatal permitirá entender por qué y cómo logró Obama negociar el PIAC por medio del multilateralismo, y hacer balance de las presiones sistémicas y domésticas para traducirlas hacia la formulación de su política exterior; y finalmente, señala que no hay una correa transmisora “perfecta o inmediata” que vincule las capacidades materiales directas y el comportamiento de la política exterior. La incorporación del estudio de las variables domésticas permitirá entender por qué Obama no abordó el asunto nuclear iraní desde un enfoque militarista y por qué se mantuvo firme ante la presión de la oposición en el congreso y el *lobby* pro israelí (Lobell, et al., 2009, p.44).

Para el caso específico de la negociación del fin del programa nuclear iraní, el RNC permite explicar las limitaciones del gobierno Obama en la evaluación de la amenaza que supone el desarrollo de armas nucleares por parte del régimen de los ayatolás. Para solucionar la limitación, autores del Realismo Neoclásico como Lobell afirman que la *Élite de Política Exterior* o *Foreign Policy Executive*³ (FPE, por sus

³ “Incluye al presidente, primer ministro, dictador, miembros clave del gabinete de gobierno, ministros, y asesores encargados de la política exterior y de defensa. La EPE cuenta con más información privilegiada y tiene el monopolio de la inteligencia sobre otros países; por tanto, es el actor más importante sobre el cual centrarse cuando se quiere explicar la política exterior. Las imágenes de los líderes son importantes debido a que ellos pueden afectar la percepción sobre los estímulos sistémicos” (Ripsman, Taliaferro y Lobell, 2017, p.62).

siglas en inglés) evalúa amenazas a nivel sistémico así como a niveles sub-sistémicos y domésticos (2009, p.51).

En este sentido, el Realismo Neoclásico se configura como un puente que une las brechas entre las denominadas segundas y terceras imágenes al reconocer que si bien el sistema internacional presiona a todos los países, la explicación de la política exterior solo puede darse desde variables específicas de la unidad. Los partidarios de este enfoque indican que las presiones sistémicas internacionales son las causas más relevantes que afectan el comportamiento de la política exterior de los Estados, “pero solo a través del efecto mediado de variables específicas de la unidad, tales como las percepciones de las élites y las condiciones políticas domésticas” (Dueck, 2009, p.141).

Debido a que el Realismo Neoclásico reconoce las condiciones o características estatales, es necesario señalar lo que se entenderá por actores domésticos. Específicamente para el caso de Estados Unidos y su relación con Irán estas variables limitan tanto la intervención militar como las capacidades de negociación especialmente por factores institucionales y culturales. Lo institucional se refiere al ordenamiento político y su división de poderes, concretamente entre el poder ejecutivo y el legislativo. En cuanto a lo cultural, sobresale la opinión pública y el *lobby* de los grupos de interés (Dueck, 2009, p.147). Estos actores domésticos serán abordados en el capítulo cuarto.

Diferencia con el Realismo Clásico y el Realismo Estructural

La principal diferencia entre el Realismo Neoclásico y el Realismo Estructural radica en que el primero descomprime al Estado como una caja negra. Rose indica que el RNC considera que el Estado es una “variable interviniente que puede distorsionar el proceso de las presiones sistémicas al comportamiento en el sistema internacional” (1998, p.146).

La visión del Realismo Neoclásico sobre el Estado permite entender la forma en que la administración Obama atendió las presiones sistémicas que suponía la nuclearización bélica de Irán por medio de las interpretaciones hechas por la estructura estatal norteamericana. Taliaferro, et al, señalan que el Estado no se configura simplemente como un actor unitario que responde a los incentivos sistémicos, debido a que estos pueden no ser completamente claros y además son susceptibles de las interpretaciones por parte de los tomadores de decisiones. Por tanto, deberán ser filtrados por medio de la estructura estatal (2009, p.4). En suma, y tal como expone Taliaferro, la capacidad del Estado para responder a las presiones sistémicas es resultado de las facilidades o limitaciones que le sean impuestas por los variables domésticas, y esa es la mayor diferencia con el Realismo Estructural (Taliaferro, 2009, p.170).

Algunas críticas al Realismo Neoclásico

El Realismo Neoclásico es pertinente para entender las razones que llevaron al presidente Obama a negociar el acuerdo nuclear debido a que no limita las variables a la estructura sistémica. Sin embargo, la inclusión de los factores domésticos en el análisis ha provocado críticas al interior de los partidarios de la tradición realista, así como también en sus detractores. Legro y Moravscik, citados por Rathbun, indican que el RNC puede constituirse como una degeneración paradigmática que además se desdibuja frente al liberalismo y el constructivismo: en tanto que “[...] los realistas pueden ser constructivistas cuando emplean las ideas en sus análisis; por su parte, no pueden hacer referencia a la política doméstica sin diferenciarse de los liberales” (Rathbun, 2008, p.299).

La crítica se centra en la incoherencia que supone apelar a la política doméstica y las ideas desde el Realismo, una perspectiva teórica que tiene como fundamento la importancia tanto del poder militar como la naturaleza desconocida de la política internacional (Morgenthau, 1986). Sin embargo, Rathbun argumenta que el Realismo Neoclásico incorpora las ideas y la política doméstica para reforzar el

poder, que a fin de cuentas es el concepto central del realismo. Adicionalmente, el mismo autor indica que el poder no puede ser entendido sin “hacer referencia a lo que ocurre dentro de los Estados y al proceso como piensan las personas lo que piensan” (Rathbun, 2008, p.301).

Jennifer Sterling-Folker señala que solo en una teoría sistémica realista, no liberal sistémica, puede incorporar procesos del nivel doméstico. Lo anterior a pesar de que el Realismo Estructural de Waltz no evalúa ni incorpora factores domésticos. Por tanto, refuerza el argumento que presenta al RNC como una prolongación lógica y necesaria del Realismo Estructural (Sterling-Folker en Schweller, 2003, p.319).

Realismo Clásico:

Esta teoría fue esquematizada por Hans Morgenthau en la primera mitad del siglo XX. El autor propone que las dinámicas internacionales sean estudiadas tal cual se presentan, más no como le gustaría al observador que fueran (Morgenthau, 1986). Concibe al Estado-nación como el principal actor de la política internacional, determinado por los intereses, las actitudes y los comportamientos dentro de un ambiente anárquico (Sterling-Folker, 1997).

El realismo clásico se constituye como una teoría de política exterior que propende por la explicación de las preferencias internacionales, más no de los resultados internacionales (Zakaria, 2000, p.48). Esta escuela de pensamiento considera que la nación define sus aspiraciones en términos de poder, no de intereses. Zakaria hace una distinción entre poder e intereses así: poder se refiere a los recursos materiales de que dispone una nación; mientras que los intereses corresponden a los objetivos (2000, p.33). En cuanto a los intereses nacionales, “se definen no simplemente como la maximización de la influencia de la nación, sino más bien como la búsqueda racional, dentro de ciertos límites morales, de los objetivos de poder de un Estado” (Zakaria, 2000, p.47). Para este autor, el Realismo

Clásico plantea una hipótesis “simple y convincente”, en tanto que afirma que las capacidades relativas de una nación determinan sus intenciones.

Taliaferro indica que el Realismo Clásico aborda el Estado, pero no se ocupa de los condicionantes o límites sistémicos; mientras que el Realismo Estructural o Neorrealismo hace lo contrario, puesto que es una teoría que se centra en la estructura, pero concibe al Estado como una caja negra (2006, 476). Por su parte, Zakaria dice que el Realismo Clásico no está en capacidad de explicar de forma profunda y extendida la política exterior de un Estado; por tanto, esta escuela de pensamiento se configura como una propuesta inicial que debe ser complementada (2000, p.36).

Realismo Estructural:

El Realismo Estructural tiene a Kenneth Waltz como máximo referente teórico. Para él, la estructura anárquica de la política internacional limita a los actores. El sistema internacional afecta a los Estados por medio de lo que denominó socialización, y la competencia y selección. De acuerdo con la interpretación de Zakaria, la socialización armoniza a los Estados debido a que estos buscarán funcionar de forma similar entre sí; mientras que la competencia y selección deriva en el orden internacional (2000, p.42). Jennifer Sterling-Folker señala que por medio de los procesos de socialización por animación y la interacción competitiva las unidades reconocen cuáles acciones son más apropiadas para su supervivencia, razón por la cual buscarán actuar de la misma forma (Sterling-Folker, 1997, p.5). El sistema internacional tiene consecuencias: guerra, paz y equilibrio de poder. Estos no son resultado de las condiciones, características o “atributos de un único país”, sino que son producto de la interacción de varios actores (Estados) dentro de un contexto internacional (Zakaria, 2000, p.48).

El postulado central del Realismo Estructural advierte que los Estados reconocen y reaccionan frente a los cambios en el balance de poder. Así, los intereses son

formulados y reformulados dependiendo del poder relativo y del lugar que ocupe el Estado en la estructura internacional (Schweller, 2003, p.333).

Waltz no busca explicar la política exterior de los Estados de forma individual, sino los resultados sistémicos a lo largo del tiempo (Taliaferro, 2006, p.475). Waltz establece que no es necesario considerar las características internas del Estado por cuanto que estos competirán por poder relativo si buscan sobrevivir: “la anarquía como elemento característico del sistema internacional obliga a que los Estados prioricen su seguridad” (Waltz, 2008, p.175). Por su parte, autores partidarios del Realismo Neoclásico como Ripsman argumentan que según el Realismo Estructural todos los Estados se comportan de la misma forma indistintamente de sus particularidades domésticas (2009, p.174).

Algunos realistas, afirma Dueck, no concuerdan sobre el grado ni la manera en que las condiciones internacionales pueden influir en la formulación de la política exterior, como las intervenciones militares. Ese autor señala que Waltz en su obra *Teoría de la Política Internacional* niega que su teoría de equilibrio de poder neorrealista pueda explicar la política internacional de los Estados individualmente (2008, p.140) El Realismo Estructural, por tanto, pretende explicar las motivaciones de los Estados, pero no su comportamiento, lo cual puede configurarse como una limitación (Rose, 1998, p.145).

Para el caso específico, los enfoques estructuralistas son insuficientes para explicar las razones de la administración Obama para negociar el fin del programa nuclear iraní por medio del PIAC. Lo anterior en razón a que el proceso de formulación de la política exterior de Estados Unidos es complejo y no puede reducirse a una explicación única. De acuerdo a Lobell, et al, hay comportamientos de algunas administraciones estadounidenses que desafían las explicaciones mono-causales tanto domésticas como sistémicas (2009, p.3). De ahí que se requiera de una teoría que contemple la capacidad y la libertad de los líderes para transformar el poder político y económico nacional en política exterior, una premisa

que no es entendida por los partidarios del Realismo Estructural (Lobell, et al, 2009, p.44).

Los enfoques que priorizan la estructura no son suficientes para explicar la política exterior. Tampoco los son las teorías de balance de poder ni de balance de la amenaza. Por tanto, sólo una teoría de política exterior que incorpore variables de la unidad está en capacidad de ilustrar cuáles países buscarán un balance; además, cuándo y por qué fracasarán en este propósito ante poderes emergentes y amenazas (Lobell, et al., 2009, p.63).

Sin embargo, hay autores que exponen que el Realismo Estructural sí está en capacidad y que además debe incorporar variables políticas domésticas y las ideas para ofrecer explicaciones sobre los comportamientos de los Estados ante las obligaciones sistémicas (Rathbun, 2008, p.298). Otros, reconocen que existe una “potencial compatibilidad” entre los supuestos sistémicos y la teorización del nivel doméstico (Sterling-Folker, 1997). Lo anterior complementa los argumentos que afirman que se pueden formular explicaciones exclusivamente desde las referencias a las variables del nivel sistémico (Schweller, 2003).

Precisamente, Schweller establece que el Realismo Estructural fue brillantemente formulado por Waltz, razón por la que no tiene campo de reformulación teórica (2003, p.313). Algunos realistas, simpatizantes del Realismo Neoclásico, parten de los aportes en cuanto al estudio de la estructura, sin desconocer las limitaciones del Neorrealismo. Así mismo, han incorporado variables de la primera y segunda imagen para ofrecer una explicación sobre la formulación de la política exterior.

Taliaferro, por su parte, señala que tanto el Realismo Clásico como el Realismo Estructural parten de los mismos supuestos: el protagonismo de los grupos en conflicto, la importancia de la distribución de poder relativo y la naturaleza conflictiva de la política internacional. Lo anterior, profundiza el mismo autor, no impide

establecer las diferencias entre el RNC y el Neorrealismo en cuanto al fenómeno que cada uno busca explicar: los patrones internacionales sin contemplar la política exterior de los Estados individualmente, por parte del Realismo Estructural; y las distintas respuestas de los Estados a nivel individual cuando son condicionados por factores sistémicos similares, desde el Realismo Neoclásico (Taliaferro, 2006, p.480).

Finalmente, Jennifer Sterling-Folker muestra que el reconocimiento e impacto de las variables domésticas no supone un rechazo tácito de las explicaciones sistémicas, sino que por el contrario propende por la combinación teórica entre el Realismo Estructural y las variables de la unidad. A comienzo de la década de 1990, Zakaria ya planteaba la necesidad de formular un marco teórico capaz de “ofrecer explicaciones sobre la política exterior desde las influencias sistémicas y domésticas, así como otros factores, especificando qué aspectos pueden ser explicados por otros” (Sterling-Folker, 1997, p.1) Desde el planteamiento de Ripsman, Taliaferro y Lobell se configura el Realismo Neoclásico como un enfoque teórico que contribuye a explicar los cambios en la naturaleza de la estructura del sistema internacional al tiempo que estudia la forma en que las condiciones domésticas filtra dichas presiones (2017, p.82).

Factores Sistémicos

El Realismo Neoclásico incorpora postulados sistémicos (Schweller, 2003, p.318). Reconoce que el Estado busca controlar y definir su ambiente externo; de modo tal que la definición misma de los intereses está en función de ampliar su influencia, tal como afirma Rose (1998). Lobell, et al, por su parte, indican que las amenazas exteriores se presentan cuando hay un cambio determinado en un componente específico del poder creciente de un Estado (2008, p.45) tal como ocurrió con el aumento en la influencia iraní en Siria, Irak y Yemen.

Ripsman, et al, señalan que tomar la estructura como única entidad de observación sin la inclusión de las variables de la unidad no será adecuada. Razón por la cual no podrá explicar “cuándo ocurre una determinada guerra, cuándo se firma un tratado, como el PIAC entre Estados Unidos e Irán, o por qué algunos períodos se caracterizan por la apertura al libre comercio, mientras que otros al aislacionismo, y así con otras dinámicas internacionales (2017, p.87).

Sin embargo, como afirma Rose, puede ocurrir que las respuestas estatales no corresponden siempre a las necesidades sistémicas. Para explicar esto, el Realismo Neoclásico incorpora en el análisis los límites o condicionantes domésticos. Rathbun indica que el RNC centra su atención en los factores domésticos cuando los Estados no responden “idealmente” a las situaciones estructurales (1998, p.296). En complemento de lo anterior, Dueck establece una convergencia entre el Realismo Neoclásico y otros tipos de realismo por su visión del Estado de tipo “arriba-abajo”, según la cual los factores sistémicos condicionan y limitan la política exterior (2008, p.141) y (Taliaferro, et al, 2009, p.29). Mientras que Dueck señala que para Taliaferro, Lobell y Ripsman, el RNC reconoce y entiende que los condicionantes sistémicos son frecuentemente ambiguos (2008, p.149).

Taliaferro argumenta desde la eficiencia que las variables domésticas limitan la respuesta estatal a los imperativos sistémicos (2006, p.467). Por su parte, Zakaria establece que algunos estudios realistas consideraron las causas internas como opuestas a las presiones internacionales cuando buscaban explicar una política exterior determinada. Sin embargo, bajo su argumentación, las variables internas pueden ser incorporadas en una teoría sistémica sin contrariar sus postulados (2000, p.21).

Las estructuras sistémicas y sub-sistémicas establecen los parámetros de comportamiento de un Estado más allá de sus fronteras. Según Lobell, los condicionantes externos incitan o limitan, pero por sí solos no pueden explicar la política exterior de un Estado o un hecho histórico (2008, p.63). Como

consecuencia, afirman Taliaferro, et al, los encargados de la toma de decisiones deben responder a los incentivos externos por medio de la movilización y extracción de recursos domésticos, “para lo que tendrán que lidiar con factores internos como instituciones y mantener el apoyo de actores clave” (2009, p.7).

Variables domésticas:

El RNC incorpora variables domésticas para el análisis de la política exterior. Así, reconoce que la EPE enfrenta condicionantes e incentivos que surgen tanto de los niveles sistémicos, sub-sistémicos y del doméstico. La incorporación de las variables domésticas es una de las principales innovaciones del Realismo Neoclásico, pero a su vez es uno de los mayores puntos de divergencia con otros tipos de realismo. Los partidarios de esta perspectiva teórica reconocen que “los estadistas, y no los Estados, son los principales actores en las relaciones internacionales. Son los dirigentes del país, y no las naciones, quienes confrontan con el sistema internacional; solo ellos tienen acceso a esa fracción del poder nacional, que el aparato del Estado extrae para sus propósitos” (Zakaria, 2000, p.42).

El Realismo Neoclásico reconoce que las fuerzas internas impactan la formulación de la política exterior: los grupos económicos, políticos y sociales influyen en el comportamiento del gobierno. Por esto, se debe contemplar el aparato estatal y su relación con la sociedad (Rose, 1998, p.161). Los adeptos del RNC sostienen que la formulación de la política exterior depende de las percepciones de poder relativo de la actual EPE y no de forma exclusiva de las cantidades relativas de recursos físicos, como afirma Rose (1998). Las percepciones, desde la óptica del interés nacional, pueden contemplar las amenazas externas potenciales, mediante un proceso de identificación y movilización de los intereses nacionales para perseguirlos (Dueck, 2008, p.146).

La política exterior es adelantada por parte de los líderes del Estado. Por tanto, es su percepción de la amenaza la que importa, entre otras porque son más conscientes del interés nacional y los condicionantes impuestos por el Sistema Internacional que otros actores domésticos, debido a que tienen acceso a información privilegiada proporcionada por agencias estatales (Taliaferro, 2009, p.27). Las presiones sistémicas de la estructura condicionan, pero es la percepción la que define las acciones (Dueck, 2009, p.150).

Así, los “líderes” buscan políticas que les permitan abordar de forma separada o específica, según sea requerido, los componentes del poder de un Estado en ascenso o que sea una amenaza. Lo anterior en razón a que tanto los encargados de formular políticas como los “líderes sociales” son reactivos ante la distribución de capacidades que puedan amenazar intereses particulares. La decisión de negociar o emplear la fuerza en el extranjero, por ejemplo, descansa sobre la percepción del ejecutivo frente al interés nacional. Dueck indica que “los presidentes suelen tener ideas y convicciones fáciles de diferenciar en materia de seguridad nacional, y esas convicciones dan forma a las decisiones sobre la guerra” (2008, p.145).

Lobell, et al, establecen que los cambios que pueden transformar la percepción sobre un Estado como amenaza depende de cuál de sus componentes cambia y a quién afecta. Los cambios pueden ocurrir en el territorio, la población, la ideología, la industria y las fuerzas militares (2008, p.55). Así, hay un reconocimiento tácito por parte del Realismo Neoclásico sobre la unicidad para la toma de decisiones, al tiempo que reconoce que quienes conforman la EPE se ubican en una línea intermedia entre el Sistema Internacional y el sistema político doméstico.

Conclusiones:

El propósito de este capítulo ha sido caracterizar los aportes del Realismo Neoclásico para lograr explicar la firma del acuerdo nuclear entre Estados Unidos e Irán durante la administración Obama. Por medio del enfoque intermedio entre las

variables sistémicas y las domésticas, el enfoque teórico escogido permitirá analizar las presiones del sistema internacional sobre los variables domésticas de la EPE estadounidense. A pesar de que la incorporación de las ideas se constituya como una de las críticas hechas al RNC, es precisamente esta característica la que le permite a este enfoque realista configurarse como un extensión lógica del Realismo Estructural, en tanto que contempla en su estudio las percepciones de los líderes, entre otras, como condicionantes de las respuestas estatales a las presiones de la estructura.

Se reconoce que el Realismo Neoclásico presenta algunas limitaciones para explicar a cabalidad la firma del acuerdo nuclear. Sin embargo, se constituye como una elección coherente debido a que la política exterior de Estados Unidos hacia Irán no tiene una explicación mono-causal; además, centrarse de forma exclusiva en la estructura o en las variables domésticas llevaría una interpretación reducida.

Posterior al marco analítico, se da inicio a la contextualización histórica de la nuclearización atómica entre Irán y Occidente, especialmente con Estados Unidos, Alemania y Francia. En el siguiente capítulo se muestra la evolución del programa nuclear iraní desde la década de 1950 hasta la toma de posesión del presidente Obama en 2009. A lo largo del mismo, se profundiza en la cooperación para el desarrollo de capacidades atómicas durante el gobierno del sha Reza Pahlevi, la actitud del ayatolá, o líder supremo, frente al programa después de la conformación de la República Islámica en 1979; la activa participación rusa tras el fin de la Guerra Fría en la década de 1990; para finalizar con el cambio de siglo hasta el fin del gobierno Bush en 2008.

Capítulo II: nuclearización de la agenda.

Este capítulo aborda el asunto nuclear iraní desde un enfoque histórico, el cual permitirá comprender la evolución de la relación entre Washington y Teherán desde la década de 1950 hasta la firma del acuerdo nuclear en 2015 (PIAC, o Plan Integral de Acción Conjunta). No se incluye el retiro por parte del presidente Donald Trump debido a que la temporalidad escogida se restringe al gobierno Obama; adicionalmente, se requeriría de unas herramientas teóricas adicionales a las aportadas por el Realismo Neoclásico, el marco analítico seleccionado. Este apartado contempla la nuclearización de la agenda binacional en tres partes: la primera hace un recuento desde la década de 1950, cuando Estados Unidos hizo la transferencia tecnológica para el desarrollo de energía nuclear a Irán, hasta 1979, año de la Revolución Islámico-clerical. La segunda inicia en 1980 y comprende los primeros años posteriores a la Revolución; la tercera, contempla el cambio de siglo, hasta la llegada de Barak Obama a la presidencia de Estados Unidos.

Un socio en la región

En la década de 1950 el gobierno de Estados Unidos ayudó a Irán, entre otros países (Israel, India y Pakistán), a desarrollar programas nucleares con fines pacíficos con el anhelo de desincentivar la búsqueda de armas nucleares (Inkseep, 2015). El presidente Dwight Eisenhower, el 8 de diciembre de 1953 expresó ante el pleno de las Naciones Unidas: Estados Unidos buscará más que la simple reducción o eliminación de los materiales atómicos para fines militares. No es suficiente con tomar estas armas de las manos de los militares. Deben ser puestas en las manos de aquellos que saben cómo aprovechar las ventajas militares y adaptarlas al arte de la paz. (Eisenhower, 1953).

La intención del gobierno estadounidense se enmarcó en la confrontación con la Unión Soviética, a menos de una década del fin de la Segunda Guerra Mundial cuando Washington y Moscú disputaban zonas de influencia a nivel mundial por la

supremacía del sistema económico que cada uno defendía, tras la derrota del Tercer Reich. La permanencia de socios estratégicos en Medio Oriente era vital para la contener el comunismo, acceder a recursos energéticos y asegurar rutas comerciales; además, desplegar tropas y la instalación de sistemas balísticos desde países pivote. En el escenario anterior, Irán en cabeza de Reza Pahlavi se configuraba como un aliado cercano a los intereses estadounidenses.

Los procesos de descolonización que recorrieron Medio Oriente en la década de 1950 eran una amenaza a los intereses de Washington. Según Hobsbawm, desde Irán hasta Marruecos se generaron una serie de transformaciones impulsadas por movimientos populares y golpes revolucionarios. Para el caso concreto, en 1951 se nacionalizaron las compañías petroleras en Irán y se implantó un gobierno de corte populista a cargo de Mohammad Mossaddeq, quien fue apoyado por el partido comunista Tude (2014, p.223).

En 1953 el primer ministro iraní fue derrocado por la recién creada agencia de inteligencia norteamericana, CIA (Hobsbawm, 2014, p.223). La reacción de Estados Unidos frente al populismo de Mossaddeq estaba sustentada en el temor al comunismo, y se constituyó como una prueba para la administración del presidente Eisenhower a su capacidad de modificar las lealtades gubernamentales y su habilidad de crear y sostener relaciones fructíferas con el sha Reza Pahlavi, a quien Washington instaló en el poder tras Mossaddeq. De acuerdo con Gasiorowski (1991), la estrategia estadounidense fue efectiva en el corto plazo, pero derivó en la revolución de 1979, de la cual se hablará más adelante.

Las pretensiones nucleares del sha fueron ampliamente apoyadas por Occidente. En 1957 se firmó el primer acuerdo de cooperación civil con Estados Unidos, el cual otorgó asistencia técnica y el préstamo de uranio enriquecido (Albright en Bahgat, 2006, p.308). Durante ese mismo año, ambos países anunciaron un acuerdo para la investigación nuclear y la exploración de oportunidades de inversión para Washington en la industria nuclear iraní,

especialmente en la medicina (Bruno, 2010). A finales de la década de 1960, el gobierno del sha estableció el reactor de investigaciones del Centro Atómico de la Universidad de Teherán, el cual funcionó con combustible entregado por Estados Unidos, de acuerdo con los archivos de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA, 2005, p.4). Como muestra de la supuesta naturaleza pacífica, Irán firmó en 1968, junto a otros 51 países, el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares por medio del cual rechazaba la intención de militarizar su programa atómico a cambio del acceso a energía nuclear pacífica (Bruno, 2010).

En la década de 1970, Irán firmó acuerdos de cooperación nuclear con Estados Unidos (1974) para la compra de ocho reactores; suscribió otro con Alemania (1974) para la construcción de un reactor en la ciudad de Bushehr; de igual forma, firmó un acuerdo con Francia (1977) para la construcción de dos reactores en la ciudad de Darkhovin (Albright en Bahgat, 2006, p.308). Además de la cooperación con las potencias occidentales, la monarquía iraní en cabeza del sha buscó fortalecer sus propias capacidades, para lo cual estableció en 1974 la Organización de Energía Atómica de Irán; así mismo, envió a sus ingenieros nucleares a programas de entrenamiento al exterior (Bahgat, 2006, p.309).

Las aspiraciones iraníes durante esta década requerían de un programa nuclear lo suficientemente robusto para atender la demanda energética. De igual forma, el programa debía soportar la proyección de Teherán como potencia regional y sus intenciones de disuasión. Según algunos expertos en no proliferación como Simon (1996) y el Centro de Estudios Sobre No Proliferación, con sede en Washington, el sha sí buscó desarrollar aplicaciones militares a pesar de su llamado para un Medio Oriente libre de armas nucleares (Bahgat, 2006, p.309).

La crisis energética al comienzo de la década de 1970 impulsó el desarrollo del programa nuclear iraní durante esos años. Ansari indica que el desarrollo de capacidades energéticas suplidas por infraestructura nuclear era una prioridad para el sha. Ansari cita documentos desclasificados del Departamento de Estado de la

época donde se señala el asombro de los diplomáticos de Estados Unidos asignados en Teherán ante el avance logrado por la Organización de Energía Atómica de Irán en tan solo dos años de existencia, tras su conformación en 1974: burocracia de casi 1000 empleados; declaraciones de intención para la construcción de cuatro plantas nucleares; búsqueda de uranio tanto en suelo iraní como en el extranjero; acuerdos para el entrenamiento de un gran número de científicos e ingenieros en el extranjero; y finalmente, el establecimiento de relaciones bilaterales con distintas autoridades atómicas extranjeras (2014, p.9).

Ansari señala que la Organización de Energía Atómica de Irán respondía directamente al sha, lo cual demuestra la importancia que revestía el programa para los intereses del mandatario iraní. Además, los sueldos eran superiores al promedio de las oficinas públicas, como parte de un plan de atracción de profesionales dirigido a los hijos de las familias más acaudaladas que habían obtenido su título profesional en universidades del extranjero para que apoyaran el programa nuclear (2014, p.10).

La falta de experiencia debía ser suplida con nuevos profesionales que trabajaran en las instalaciones nucleares que estaban en construcción. Según los cables diplomáticos del Departamento de Estado, en 1976 cerca de 250 estudiantes iraníes estaban estudiando en instalaciones nucleares de Estados Unidos y el Reino Unido. De igual forma, para suplir la incapacidad negoció un contrato con el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) para el entrenamiento de dos cohortes de ingenieros (Ansari, 2014, p.11).

La cooperación en materia nuclear de Estados Unidos a Irán estaba restringida por la desconfianza que generaba ese país a las compañías estadounidenses. Por el contrario, las empresas alemanas y francesas veían en Teherán una oportunidad de negocio y se mostraron más interesadas en lograr acuerdos concretos. Según Nikou, la empresa Kraftwerk, que después adoptó el nombre Siemens, acordó la construcción de dos reactores para la producción de energía, los cuales serían

completados en 1981 y 1982. De igual forma, la empresa francesa Framatome acordó la construcción de otras dos plantas con plazos de entrega estipulados para 1983 y 1984 (en Ansari 2014, p.12).

Según Nikou, el intercambio en materia nuclear entre Washington e Irán era entendido como un asunto comercial y no de seguridad (en Ansari, 2014). Sin embargo, los avances del programa iraní hacían suponer en Washington que Teherán podría encaminarse hacia la militarización atómica, lo cual provocaría una carrera nuclear en Medio Oriente. Durante la presidencia de Gerald Ford, en 1976, Estados Unidos emitió un memorando de apoyo a la construcción de 23 reactores nucleares, a cambio de la inspección de la Agencia Internacional de Energía Atómica para vigilar los procesos de enriquecimiento; sin embargo, este mismo gobierno negó la transferencia de tecnología de enriquecimiento al sha (Foreign Policy, 2018). Por su parte, la Administración Carter dos años después (1976) impulsó el desarrollo de negociaciones con el gobierno iraní para asegurar niveles de enriquecimiento para fines energéticos. El sha no tuvo más remedio que aceptar las condiciones para mantener una buena relación con Estados Unidos (Departamento de Estado, 1977).

Al final de la década de 1980 Irán entró en periodo de convulsión que derivó en el derrocamiento del sha, la imposición de un gobierno fundamentalista y el subsecuente cambio en el balance de poder a nivel sub-sistémico por cuenta de la pérdida de un aliado de los intereses estadounidenses en Medio Oriente.

Los ayatolás: clérigos revolucionarios

“Lo que se necesitaba era un gobierno semejante al que se vio durante los diez años del profeta Mahoma y los cinco años bajo la égida de su yerno, Alí, el primer imán chiita”.

(Bazargan en Kissinger, 2016, p.159)

Las palabras de Bazargan, el primer ministro iraní tras el triunfo de la revolución, permiten dilucidar los fundamentos del nuevo gobierno en Teherán, proclamado el

primero de abril de 1979 por Jomeini, quien declaró tras la fundación de la República Islámica de Irán: “el primer día del gobierno de Dios”.

La Revolución Islámica de 1979 significó una sorpresa estratégica para Estados Unidos. No era concebible cómo Irán pudiera convertirse en la referencia mundial del islam radical como forma de gobierno. Según Kissinger, este país persa se comportaba según los estándares de los Estados modernos con un “sentido profundo de la independencia nacional y una tradición elaborada en el manejo del Estado basado en los intereses nacionales a diferencia del resto de los países de la región” (2016, p.155).

El ascenso al poder de los ayatolás se dio como resultado de un descontento generalizado de la población, quien exigía reformas al sistema monárquico y económico. La crisis era consecuencia de políticas de modernización y la forma autoritaria con que el sha buscó ahogar las manifestaciones de sus opositores. La falta de unidad por parte de las distintas organizaciones contrarias a Pahlevi fueron aprovechadas por Jomeini, quien tras su llegada desde París se autoproclamó como “líder supremo”⁴, reivindicando su legitimidad desde los fundamentos espirituales (Kissinger, 2016).

La Revolución de 1979 compartió algunas características con las agitaciones de 1905 (Revolución Constitucional) y 1953 (derrocamiento de Mussadiq) las cuales también derivaron en un cambio de régimen: resentimiento hacia la monarquía; desprecio a la injerencia extranjera; descontento con el manejo de los recursos públicos y la administración en general; crisis económicas y el apoyo de sectores variados de la sociedad, como artesanos, estudiantes universitarios, sindicatos, militares y la clase media (Ramazani, 1980, p.444).

⁴ Es una figura cuyo rango es superior al de todos los ministros del gobierno iraní, incluido el presidente y el ministro de asuntos exteriores.

La revolución de 1979 a pesar de estar basada en preceptos islámicos, contrarios al desarrollo de los Estados tras Westfalia y la separación de poderes, fue legitimada en las urnas por medio de un referendo impulsado por Jomeini, el clérigo autoproclamado como líder supremo, que regresó del exilio en París. El resultado de la consulta arrojó que el 97% de electores votó en favor del establecimiento de la República Islámica. Ramazani indica que el propio Jomeini alabó los resultados al señalar que “un referendo de esta naturaleza no tiene precedentes en la historia, al establecer un gobierno legítimo y derrocar y enterrar una monarquía en la basura de la historia” (1980, p. 449).

El movimiento revolucionario de Jomeini empleó herramientas democráticas propias de Occidente, lo cual se configura como una paradoja debido a la simultánea reivindicación del Islam radical. El uso de mecanismos consultivos a la población propios de los sistemas liberales no suponía la aquiescencia con Estados Unidos, Francia o Reino Unido; por el contrario, era la negación misma de la necesidad de adoptar modelos foráneos y la necesidad de volver a las raíces mismas del Islam, el cual ya las contemplaba, desde la óptica del “líder supremo”. Además, el nuevo régimen empleó las purgas y ejecuciones contra opositores en niveles superiores a los del sha (Kissinger, 2016)

La concepción del orden político por parte de Jomeini, según Kissinger, no se había visto en Occidente desde la “era pre-westfaliana”. En términos domésticos, el nuevo gobierno estaba fundamentado en preceptos teológicos; por tanto, cuestionar su legitimidad era una afrenta contra Dios mismo. Por esta razón, el disenso y la oposición eran considerados como una blasfemia, no oposición política. Para el líder supremo, el orden mundial debía cimentarse en fundamentos espirituales y no en el interés nacional (2016, p.159). En términos internacionales, Irán, tal como se menciona en el capítulo de los factores sistémicos, se configuró como un poder revisionista en clara oposición al orden mundial. Después de la Revolución de 1979, la postura iraní fue intermedia entre las alternativas occidentales: democracia liberal por un lado, y comunismo del otro (Patiño, 2017, p.46).

Por su parte, Kaplan considera que la Revolución de 1979 es la expresión de grandeza heredada del esplendor persa. De igual forma, que es una muestra de la eficiencia de un país con una estructura gubernamental desarrollada, pero con poderes diseminados (2013, p.274). Lo anterior en razón a que a diferencia de los otros procesos revolucionarios que tuvieron lugar en Medio Oriente durante la Guerra Fría, la Revolución Islámica no debilitó el Estado, sino que lo vitalizó y se fortaleció de él. Además, Kaplan indica que las características de la versión del islam iraní explica el fortalecimiento del régimen de lo ayatolás, por cuenta de la flexibilidad, disposición de aprendizaje y adaptabilidad. Para este autor, dicha versión del islam, en comparación a la versión sunita encabezada por Arabia Saudí, es más abierta a las ideas no islámicas y más fácil de adoptar postulados revolucionarios.

Bajo esta perspectiva dual podría explicarse cómo la República Islámica de Irán, contraria al orden mundial de la Guerra Fría y las instituciones resultantes de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se comportó como un Estado moderno de tipo westfaliano en escenarios como la ONU, al tiempo que amenazó la inmunidad diplomática de los estadounidenses que trabajaban en la embajada de su país en Teherán, en lo que vendrá a conocerse como la crisis de los rehenes (Kissinger, 2016).

La embajada estadounidense fue atacada y ocupada por un grupo de estudiantes de la Universidad de Teherán que exigían la extradición del sha desde Estados Unidos, a donde había viajado tras el triunfo de la Revolución. La retención duró 444 días y requirió de negociaciones de alto nivel entre el primer ministro Bazargan y el asesor de seguridad nacional Zbigniew Brzezinski en Argelia. El gobierno iraní técnicamente no comandó el asalto, por lo que las negociaciones no fueron sencillas; sin embargo, el líder supremo respaldó las demandas de los estudiantes frente a las exigencias de las Naciones Unidas (Ramazani, 1980, p.455).

El programa nuclear iraní se detuvo tras el triunfo de la Revolución. Los científicos nucleares se fueron del país y las potencias occidentales cesaron las obligaciones que habían adquirido en los acuerdos firmados antes de 1979. Estados Unidos, bajo la presidencia de Ronald Reagan, impuso un embargo internacional a la cooperación nuclear con Irán; mientras que Francia y Alemania clausuraron los proyectos que habían acordado (Reuters, 2016).

Solo hasta mediados de la década de 1980 el programa nuclear iraní fue impulsado de nuevo por el régimen. Prosser señala que en 1984, en medio de la confrontación con Irak, Irán estableció un reactor de investigación en la ciudad de Esfahan (2017, p. 39). Este autor indica que el cambio en la postura de Jomeini estaba sustentada en la confrontación con el régimen de Hussein, quien presuntamente estaba desarrollando capacidad nuclear, y las subsecuentes pérdidas de vidas iraníes por los ataques químicos ordenados por el líder iraquí. Además, Irán requería capacidad de disuasión tras el aumento de las disputas con Estados Unidos, el mayor poder nuclear a nivel mundial, tras la revolución de 1979 y la crisis de los rehenes.

A finales de la década de 1980 Irán recibió asesoría del reconocido científico nuclear pakistaní Abdul Qadeer Khan, quien además vendió su tecnología de enriquecimiento de uranio a Corea del Norte y Libia. De acuerdo con reportajes periodísticos, en 2005 en el marco de las inspecciones adelantadas por la Agencia Internacional de Energía Atómica, altos funcionarios iraníes reconocieron haberse reunido con el científico pakistaní, pero argumentaron que se negaron a comprar la infraestructura para el diseño de la bomba atómica, que sí habría adquirido Libia (New York Times, 2015).

El cambio de década representó para Irán la terminación de la confrontación con Irak, hubo un relevo en el liderazgo de la nación tras la muerte de Jomeini. Las pretensiones nucleares de Teherán perduraron en los siguientes años y tuvieron que adaptarse al aislamiento internacional y al cambio que supuso el colapso de la

Unión Soviética y al incremento de la presencia de Estados Unidos en Medio Oriente por cuenta de la Guerra del Golfo.

El fin del milenio

Alí Jamenei, el sucesor de Jomeini, revitalizó las ambiciones nucleares de Irán en una época de recuperación tras la guerra con Irak. Lo anterior en razón a la muerte del líder supremo en 1989 y el aumento de la presencia estadounidense en la región por la Guerra del Golfo (Council on Foreign Relations, 2010). Durante los primeros años de la década de 1990, Teherán buscó recuperar la infraestructura nuclear que había sido destruida o averiada durante la guerra; de igual forma, retomó la adquisición de materiales esenciales para el desarrollo de su programa atómico. Sin embargo, por cuenta de la presión estadounidense, Alemania, India y Argentina se negaron a apoyar el programa iraní (Ansari, 2014).

La década de 1990 significó un cambio sustancial en el respaldo extranjero al programa nuclear iraní, el cual fue asistido por Occidente durante el mandato del sha. Tras la Revolución de 1979 y el cese de operaciones durante la década de 1980, Rusia, China y Pakistán ayudaron a reconstruir y desarrollar el programa (Bahgat, 2006, p.311).

Rusia jugó un papel central en la reconstrucción de las instalaciones de investigación de enriquecimiento que habían sido destruidas o gravemente dañadas durante la guerra con Irak en la ciudad de Bushehr (Prosser, 2017, p.39). El autor sugiere que si bien la confrontación directa con Irak culminó en la década de 1980, la tensión con dicho país se mantuvo, especialmente por la falta de claridad sobre la supuesta capacidad nuclear de Bagdad. La cooperación con Moscú permitió el reinicio de la construcción de los reactores acordados con las potencias europeas, como el de la ciudad de Bushehr, el cual había quedado incompleto por decisión de los alemanes después del año 1979 (Beehner, en Council on Foreign Relations, 2010).

Como establece Ansari, Rusia mantuvo el interés en apoyar a Irán por medio de dos acuerdos de cooperación firmados en 1992 y 1995. En los términos de las negociaciones se destaca la finalización de la construcción del reactor de ciudad de Bushehr y el suministro de una planta de enriquecimiento de uranio (2014, p.19). El gobierno del presidente Clinton exigió a Moscú el cese inmediato de la cooperación (New York Times, 2015), pero sus demandas no fueron atendidas; por el contrario, dos años después de la imposición de sanciones por parte de Washington, contratistas rusos seguían asesorando a Irán, logrando la construcción en Arak de una planta de producción de aguas pesadas y un reactor de aguas pesadas; y las instalaciones para la extracción minera de uranio en la ciudad de Ardakan (Ansari, 2014).

Tras la Revolución Islámica, la política exterior de Irán se definía en términos de independencia al rechazar tanto a Occidente como a Oriente. Por tanto, se ajustó a la agenda política china que no congeniaba con Estados Unidos y estaba alejada de la Unión Soviética desde la década de 1960 (Dorraj y Currier, 2008). Conforme a estos autores, el gobierno chino vio con preocupación la inestabilidad iraní tras el triunfo de la Revolución en 1979, pero su relación con Irán no se vio interrumpida; por tal razón, los líderes de la potencia asiática reconocieron el nuevo gobierno en Teherán con el propósito de mantener la buena relación construida con el sha, principalmente en asuntos comerciales (2008, p. 69). La relación de intercambio se mantuvo entre ambos países, pero solo se extendió al asunto nuclear en 1994, con la firma de un acuerdo de cooperación. El pacto incluyó el entrenamiento de especialistas nucleares iraníes; además, la venta de un reactor de neutrones de baja potencia y dos reactores de poder. Estados Unidos presionó al gobierno chino y como resultado los parámetros del acuerdo entre Pekín y Teherán no se materializaron (NTI, 2017; Bahgat, 2006).

Las pretensiones nucleares iraníes no dieron indicios de actividades que levantarán preocupaciones dentro de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

Lo anterior en razón a que Teherán le ofreció a dicho organismo visitas de inspección a sus plantas. Por el contrario, Estados Unidos, bajo el mandato de Clinton, impuso en 1996 sanciones a las empresas extranjeras que tuvieran inversiones en Irán, basado en informes de inteligencia que alertaban sobre el uso de las instalaciones nucleares (New York Times, 2015). Las sanciones incluyeron la orden ejecutiva de excluir a Irán de las rutas energéticas construidas en el Caspio, pero excluyó en 1999 las sanciones a las exportaciones de comida y medicinas hacia ese país, una medida que también cobijaba a Libia y Sudán.

La administración Clinton contemplaba un enfoque dual que estaba dispuesto a ceder si encontraba voluntad iraní. Por ejemplo, en marzo del año 2000 la secretaria de Estado Madeleine Albright anunció “que las importaciones de ciertos artículos de lujo provenientes de Irán dejarían de estar prohibidas y que su gobierno buscaría descongelar los activos iraníes” (Pillar, 2001, p.172). Irán había tenido una muestra de voluntad el año anterior cuando el presidente Jatami, quien se convirtió en el primer mandatario iraní en visitar territorio árabe desde la revolución de 1979, viajó a Arabia Saudí para anunciar junto al monarca de dicho país la intención de asegurar que Medio Oriente fuera una zona libre de armas nucleares y además expresar la preocupación conjunta sobre el programa atómico de Israel (New York Times, 2015).

Cambio de siglo

Durante el año 2002, un grupo disidente iraní denominado Mujahedeen Khalq (MEK) obtuvo y compartió documentos que revelaban la existencia de un programa nuclear que hasta entonces era desconocido por las Naciones Unidas. Estados Unidos acusó a Irán de perseguir armas nucleares y no ser transparente en sus intenciones; sin embargo, Washington no actuó y se concentró en la invasión a Irak el año siguiente. Irán, por su parte, firmó un acuerdo con Rusia para acelerar la construcción de planta nuclear de la ciudad de Bushehr (New York Times, 2015).

Los documentos de MEK reportaban la construcción secreta de dos instalaciones nucleares en las ciudades de Natanz y Arak. Como establece Ansari (2014), las revelaciones hechas por el grupo disidente coincidían con la preocupación que tenía Estados Unidos frente a la proliferación de armas nucleares en los regímenes catalogados como parias.

Según un informe del Consejo Nacional de Resistencia Iraní, el parlamento en el exilio contrario al régimen de ese país, el alcance del programa nuclear había logrado el enriquecimiento de uranio, uno de los componentes que se requieren para el desarrollo de armas nucleares (Jafarzadeh, 2002). Ansari por su parte, señala que el programa nuclear iraní había avanzado mucho más de lo que la inteligencia estadounidense había anticipado: para 2003, Irán había finalizado la construcción de 164 centrífugas, al tiempo que estaba construyendo otras 1.000 adicionales (2014, p.21).

Los reportes del grupo disidente y los reparos públicos de la inteligencia estadounidense obligaron a Irán a recibir inspecciones de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). Durante las visitas de los expertos de la agencia, se encontró la falta de claridad por parte del gobierno iraní frente a la presencia de uranio como debido a que ni los reactores de aguas ligeras ni los reactores de aguas pesadas requerían este metal como combustible. Según un informe de 2003 de la AEIA, los inspectores encontraron rastros de uranio enriquecido para el desarrollo de armas nucleares en distintas instalaciones iraníes; adicionalmente, “los enviados de la agencia encontraron evidencias del desarrollo de experimentos con Polonio-210, una sustancia empleada para desatar la reacción en cadena que deriva en la detonación de una bomba atómica” (Ansari, 2014, p.22).

Tras la invasión a Irak en 2003, el ayatolá Jamenei suspendió los trabajos sobre los desarrollos de material bélico, más no el enriquecimiento de uranio. Lo anterior pudo obedecer al temor de ser el siguiente en los planes del gobierno Bush, que había justificado sus acciones en Irak por los reportes del armamento de destrucción

masiva en poder de Saddam Hussein. Ese mismo año, tras el reporte final de las inspecciones de la AIEA, Irán acordó con Alemania, Francia y Reino Unido la inspección estricta a sus instalaciones nucleares además de suspender el enriquecimiento de uranio (New York Times, 2015).

La presión internacional tras el reporte de la AIEA obligó al gobierno iraní a negociar con las potencias europeas, lo que derivó en la firma del Acuerdo de París en 2004. En dicha negociación se logró prolongar la suspensión temporal de las actividades nucleares. A final de ese año, las autoridades iraníes se mostraron inconformes con la falta de resultados concretos en materia de incentivos económicos por parte de Europa; sin embargo, tras una reunión que según reportes de prensa duró 22 horas, las partes llegaron a un entendimiento. La Agencia Internacional de Energía Atómica verificó el cumplimiento por parte de Irán con excepción de unos componentes de centrifugas para la investigación y el desarrollo (New York Times, 2015).

No obstante, en 2005, la inteligencia estadounidense informó a la Agencia Internacional de Energía Atómica sobre los hallazgos encontrados en un computador portátil que habría sido robado, el cual contenía más de 1.000 páginas con documentos que daban cuenta de experimentos, simulaciones y estudios sobre el desarrollo de cabezas de misiles nucleares. Las evidencias no demostraban la existencia de una bomba; sin embargo, probaron la naturaleza militarista del programa nuclear, en contravía de las afirmaciones pacifistas hechas por el gobierno iraní. Según la evaluación hecha por las agencias de inteligencia, el programa era liderado por un científico iraní sin mucha figuración, cuyo nombre era Moshen Fakhrizadeh. De acuerdo a investigaciones periodísticas, la información entregada por la inteligencia se puso en duda por la negativa de los organismos dedicados a esa actividad de revelar las fuentes (New York Times, 2005).

La llegada al poder de Mahmud Ahmadineyad en 2006 supuso el control absoluto de todas las ramas de la administración pública por parte de la denominada línea

dura iraní (Ansari, 2014). El ex alcalde de Teherán endureció su retórica antioccidental y anti-israelí: hizo pública su intención de revitalizar el programa nuclear, en una clara violación a la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que le impedían hacerlo; denominó el holocausto judío como un mito, en una clara señal anti-semita; y llamó a borrar a Israel del mapa (Washington Post, 2006).

Ese mismo año, Irán reinició el proceso de enriquecimiento de uranio en la planta de la ciudad de Natanz, tras el fracaso de las negociaciones que se adelantaban con Estados Unidos y la Unión Europea. De igual forma, Teherán cesó el cumplimiento de los protocolos adicionales que había firmado con la AIEA sobre la investigación y desarrollo de cabezas de misiles con capacidad de transporte de armas nucleares. Este comportamiento provocó que la Agencia Internacional de Energía Atómica reportara al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la falta de certeza sobre los fines pacíficos de Irán (New York Times, 2015).

Producto de esto, se impusieron sanciones encaminadas a limitar el programa nuclear iraní. Estas incluían la prohibición a la importación y exportaciones de materiales y tecnología que pudieran ser empleadas para el enriquecimiento de uranio, y el procesamiento y reprocesamiento de misiles balísticos. Las sanciones estaban sustentadas principalmente en los reportes de la AIEA, que a su vez descansaban en la falta de confianza que dicha agencia tenía sobre las intenciones del gobierno iraní. Ejemplo de esto es el reinicio de las actividades de la planta de producción de aguas pesadas de la ciudad de Arak, la cual según el mandatario iraní, sería utilizado para la producción de isótopos radiactivos con fines médicos. Según informes periodísticos, la Agencia Internacional de Energía Atómica no estaba convencida de los argumentos de Teherán, especialmente por el doble uso del plutonio (New York Times, 2006)

En 2008, Israel solicitó apoyo a Estados Unidos para bombardear las instalaciones nucleares de la ciudad de Natanz. La petición fue rechazada por la

administración Bush quien no compartía la idea de atacar a Irán, pero sí estaba dispuesta a afectar la infraestructura atómica de dicho país. Para eso, le compartió documentos de inteligencia a Israel encaminados a sabotear el programa nuclear por medios electrónicos. Según reportes de prensa, el programa tuvo como nombre clave “Juegos Olímpicos” y le tomó un año a los especialistas de ambos países hacer efectivos los ataques cibernéticos. Tras este tiempo, lograron ingresar a los computadores de mando de la central de Natanz haciendo colapsar las centrífugas sin que los ingenieros iraníes supieran cómo reaccionar (New York Times, 2015).

En enero de 2009, Barack Obama se posesionó como presidente de Estados Unidos. En su discurso inaugural, el 21 de enero, el primer mandatario de los estadounidenses dejó ver cuál sería su tipo enfoque para lidiar con el programa nuclear iraní, al afirmar que:

Guiado por estos principios una vez más podemos enfrentar las nuevas amenazas que requieren gran esfuerzo, incluso demandan mayor cooperación y entendimiento entre las naciones. Vamos a empezar a abandonar Irak de forma responsable para su gente y forjar una paz duradera en Afganistán. Con viejos amigos y antiguos enemigos, vamos a trabajar sin descanso para disminuir la amenaza nuclear y el calentamiento global (Obama, 2009).

Ese mismo año (2009), la cabeza de la diplomacia estadounidense, Hillary Clinton, materializó el nuevo enfoque de la administración Obama, del cual se profundiza en el capítulo de factores domésticos, al anunciar que Estados Unidos participaría en conversaciones sobre el programa nuclear iraní, junto a otros cinco países: China, Rusia, Francia e Inglaterra, en lo que posteriormente se conocería como PIAC (Plan Integral de Acción Conjunta, o acuerdo nuclear iraní), en 2015.

Conclusiones:

El propósito de este capítulo ha sido ver la evolución del programa nuclear iraní por medio de la caracterización de los hechos más relevantes en cada uno de los

periodos estudiados. El análisis del desarrollo histórico del programa nuclear permite entender la actitud y la respuesta de la comunidad internacional, especialmente de Occidente, frente a la inestabilidad regional que supone el régimen de los ayatolás con intenciones atómicas bélicas.

El progreso del programa nuclear está íntimamente ligado a la intención del sha Reza de Pahlevi de proyectar a Irán como un poder regional en Medio Oriente. Estados Unidos, en la etapa inicial, y luego Alemania y Francia apoyaron dicha ambición y establecieron compromisos de asistencia técnica que derivaron en el impulso del programa nuclear con fines pacíficos. El estímulo permitió la profesionalización de los ingenieros iraníes en centros de investigación en Estados Unidos, además de la búsqueda autorizada en el exterior de minerales radioactivos que sirvieran como combustible.

Estados Unidos no estaba convencido de las verdaderas intenciones del líder persa, a pesar de que Irán durante la dinastía del sha era considerado como un aliado regional. Por tanto, Washington se aseguró de limitar su cooperación al desarrollo de capacidades civiles, como las energéticas o las médicas. Francia y Alemania, que a diferencia de Estados Unidos no se encontraban en una confrontación directa con la Unión Soviética por el predominio global, veían en Irán una oportunidad comercial para sus industrias, más no un pivote geopolítico de proyección regional.

Paradójicamente, la injerencia estadounidense que impuso al sha en 1953 se profundizó en los años siguientes por cuenta de la intención de Washington de contener el comunismo. Como resultado de lo anterior, y sumado a factores de desestabilización internos debido al descontento de una gran mayoría de la población con el manejo de la economía y la represión monárquica, el sha se vio obligado a huir del país. La crisis le permitió al ayatolá Ali Jomeini regresar de su exilio en París para proclamar la conformación de la República Islámica, y con ella cambiar el balance de poder regional hasta la fecha.

El programa nuclear se vio interrumpido tras la revolución de 1979. En primer lugar, por el cese de la cooperación por parte de Estados Unidos, Francia y Alemania, quienes desconfiaban del nuevo gobierno; la suspicacia estuvo determinada por la denominada crisis de los rehenes. En segundo lugar, por la actitud adversa del líder supremo frente al desarrollo de capacidades nucleares por considerarlas contrarias a las enseñanzas del Islam.

La reactivación del programa nuclear se dio como resultado de la confrontación con Irak, en la década de 1980. Producto de esto, Irán debió buscar asistencia técnica en Rusia, China y Pakistán. Estados Unidos, por su parte, mantuvo una postura firme en contra de Irán: impulsó sanciones en el marco de las Naciones Unidas, pero se mostró dispuesto a negociar. Sin embargo, la revelación de documentos confidenciales que reportaban la construcción de instalaciones nucleares secretas terminaron de debilitar la poca credibilidad que los inspectores de la Agencia Internacional de Energía Atómica habían tenido en las intenciones iraníes.

El enfoque de política exterior del gobierno de Bush y la llegada a la presidencia de Irán de Mahmud Ahmadineyad, el líder de línea dura y retórica bélica agravó las sanciones y debilitó la escasa confianza que Alemania, Reino Unido y Francia mantenían sobre las intenciones iraníes. Solo hasta la llegada del presidente Obama en 2009 y de Hasan Rohani en 2013, Washington pudo llegar a un acuerdo con Teherán que además vinculó no solo a los tres grandes de Europa, sino a Rusia y China, derivando en el PIAC en 2015.

Posterior a los hechos históricos más relevantes del programa nuclear iraní, se da inicio a los factores sistémicos que rodearon la firma del Plan Integral de Acción Conjunta (PIAC). En el siguiente capítulo se abordan las herramientas teóricas aportadas por el marco analítico para explicar la decisión de la administración Obama de negociar el acuerdo. Para esto, se contempla el balance de poder a nivel

sistémico y sub-sistémico. Por medio de lo anterior, se podrá establecer cuáles fueron las presiones estructurales que debió afrontar la EPE estadounidense ante la firma del acuerdo nuclear.

Capítulo III: factores estructurales

El propósito de este capítulo es explicar algunos de los factores estructurales más relevantes que incidieron en la negociación del Plan Integrado de Acción Conjunta (PIAC o acuerdo nuclear) entre la administración Obama e Irán en 2015. Por medio de las variables aportadas por el Realismo Neoclásico como marco analítico se pretende en primer lugar caracterizar el sistema y diferenciar las presiones a nivel sistémico y sub-sistémico; en segundo lugar, diferenciar la relación de Washington con Arabia Saudí e Israel, los mayores rivales de Irán a nivel regional; y finalmente, referirse a la percepción y balance de poder material de Estados Unidos frente los incentivos sistémicos y sub-sistémicos.

El RNC y la estructura

El Realismo Neoclásico (RNC) establece que las presiones sistémicas internacionales se configuran como las causas más relevantes que explican el comportamiento de la política exterior de los Estados, “pero solo a través del efecto mediado por las variables a nivel de la unidad” (Dueck, 2009, p.141). De acuerdo a Kitchen, los realistas neoclásicos están preparados para examinar asuntos de la *innerpolity*, incluyendo la política doméstica, el poder del Estado, la percepción de los líderes y el impacto de las ideas para explicar cómo los Estados reaccionan al ambiente internacional. Sin embargo, en “línea con la tradición realista, estas variables son consideradas analíticamente como subordinadas a los factores sistémicos” (2015, p.118).

El RNC es un enfoque que combina elementos del sistema, la estructura y la política doméstica; por tanto, el análisis desde esta perspectiva teórica necesita hacerse desde una óptica plural (Kitchen, 2015, p.119). Así mismo, Kitchen indica que el Realismo Neoclásico inicialmente evalúa el contexto estratégico del Estado, hace una consideración sobre la estructura geopolítica del sistema internacional,

identifica el balance de poder material y prioriza los intereses nacionales y las amenazas a esos intereses (2015, p.134).

Los enfoques realistas neoclásicos parten de los postulados realistas estructuralistas; sin embargo, indican que no existe una conexión lógica entre la naturaleza del sistema y el comportamiento de los Estados. Por el contrario, como afirma Kitchen: “la conexión es indirecta, y está mediada por las ideas que a su vez están presentes en el proceso de formulación de política” (2015, p. 140). La variable independiente en el modelo realista neoclásico es el sistema internacional anárquico (Sterling-Folker, 2009).

El Sistema, según lo define el realismo estructural, es “un conjunto de unidades que interactúan. En un nivel, un sistema consiste en estructura, y la estructura es el componente del nivel sistémico que posibilita pensar las partes en un conjunto diferente a la mera reunión. En otro nivel, el sistema consiste en unidades interactuantes” (Waltz, 1979, p.63)

La literatura realista neoclásica está centrada en explicar las decisiones de política exterior. Como afirman Ripsman, et al, “el propósito del Realismo Neoclásico es construir un enfoque de política exterior y de política internacional que mantenga la primacía del sistema internacional enfatizada por los realistas estructuralistas mientras libera del determinismo externo las limitaciones” (2016, p.26).

Los factores sistémicos y sub-sistémicos afectan el comportamiento del jefe de Estado. Por tanto, la evaluación de las amenazas para los intereses nacionales, una de las variables contempladas por el RNC, por parte de la EPE viene dada por los cambios percibidos en alguno de los componentes de poder de otro Estado (Lobell, et al, 2009, p. 64). Para el caso del acuerdo nuclear entre la administración Obama e Irán, la atención de la EPE a nivel externo se enfocó en el balance de poder sistémico y sub-sistémico. En el sistémico, por el activo rol de Rusia en la protección de Bashar al-Assad en Siria y la subsecuente participación iraní; en el sub-

sistémico, por la confrontación indirecta entre Arabia Saudí e Irán por la primacía regional, materializada en las confrontaciones por el control de Irak y Yemen, el aumento de la preponderancia iraní tras el vacío de poder en Irak y las demandas israelíes.

Ripsman, et al, señalan que no todas las situaciones emanadas de la estructura sistémica son perfectamente claras. Es decir, que el sistema internacional en muy pocas ocasiones entrega suficiente información clara a los Estados para guiar su respuesta (2016, p.22). Así, el caso iraní se define como un desafío no solo para Estados Unidos, sino para la estabilidad de Medio Oriente y los interés de la Unión Europea, Rusia e incluso China, de la cual no se hará mención. Desde el punto de vista de Washington, Irán se mantiene como uno de los factores de desequilibrio para sus vecinos, mientras que países como Israel y Arabia Saudí encuentran en Teherán una amenaza para sus proyectos regionales.

Nivel sistémico

El Realismo Neoclásico concibe la anarquía del sistema internacional como importante, sus implicaciones como cambiantes y “en ocasiones opacas a las decisiones de los tomadores de decisión” (Taliaferro, et al, 2009, p.20). Esta comprensión del sistema internacional como anárquico indica la falta de certeza sobre las intenciones de las otras unidades; por tanto, la función del Estado, en este caso Estados Unidos, es la de asegurar su supervivencia empleando los recursos disponibles (Kitchen, 2015, p.136).

En el sistema internacional anárquico los grandes poderes temen las intenciones de sus contrapartes y por tanto compiten por ganar espacios de dominación encaminados a asegurar su propia supervivencia. Según argumenta Mearsheimer, los grandes poderes están destinados a chocar y son proclives de ir a la guerra (2001). La configuración sistémica actual presenta una dinámica unipolar en cabeza de Estados Unidos. Rusia y China, por su parte, también son activos desde su

perspectiva revisionista, además de la ascendencia de Alemania (Mead, 2014). De los actores anteriormente mencionados, además de Estados Unidos, Rusia se configura como el poder global más activo en Medio Oriente.

El contexto estratégico de Estados Unidos para Wesley tuvo un punto de inflexión al inicio de la administración Obama por cuenta de lo que él denomina el declive relativo del sistema liberal. Este autor combina los niveles de análisis sistémico y sub-sistémico para indicar que “dos poderes iniciaron en 2008 nuevas formas de aventuras militares en Eurasia: Rusia, quien bajo pretexto de la defensa étnica, lanzó ataques en Georgia y Ucrania; e Irán, que aprovechó el caos resultante tras las invasiones de Irak y Afganistán para ampliar su influencia a Irak, Siria, Líbano y Yemen (Wesley, 2017, p.7).

Tras la caída del Muro de Berlín, símbolo por excelencia del fin la Unión Soviética, Moscú tuvo que reajustarse rápidamente a su nueva realidad: una Federación Rusa mucho más limitada en términos territoriales, económicos y militares (Smith, 2012). El nuevo escenario también significó un cambio en el fundamento que soportaba las acciones tanto en su zona de influencia en Eurasia como en Medio Oriente. Las intervenciones en países como Siria, según Matsaberidze, demuestran que Rusia se alejó del dogmatismo, propio del periodo de la Guerra Fría, en la conducción de su política exterior hacia la rápida adaptación en el uso del *soft* y *hard power* cuando fuera necesario ante la amenaza de pérdida de influencia (2015, p.85). Crosston, por su parte, argumenta que Siria es una herramienta relevante para las pretensiones diplomáticas internacionales de Rusia. Este autor indica, desde la percepción de las élites rusas, que el reconocimiento como un actor preponderante a nivel sistémico hace parte de las ideas de la diplomacia de Moscú (2014, p.95).

De igual forma, Matsaberidze (2015, p.85) señala que la intervención rusa en Siria corresponde al interés de Moscú de crear zonas de protección que por medio de los denominados “conflictos congelados” le permita a Rusia alcanzar algún rango de maniobra y de ventaja frente a las aspiraciones de Estados Unidos. El desafío

que supone el revisionismo ruso para los intereses de Washington descansa en la idea del sistema internacional por parte de Moscú, quien lo concibe como en un periodo de transición cuyo equilibrio de poder se encuentra distribuido de forma “policéntrica” (Lavrov en Izhak, 2016).

Estados Unidos y la Unión Europea

A diferencia de Rusia, la Unión Europea no se constituye como una variable de desestabilización a los intereses sistémicos de Estados Unidos. Por el contrario, la relación entre la Bruselas y Washington, en lo que respecta a Irán, es una muestra de la subordinación a los intereses y prioridades estadounidenses (Pieper, 2016, p.100). Por tanto, el énfasis de la Administración Obama fue la construcción de consensos desde un enfoque diferenciado que no requirió promocionar el PIAC en Europa como sí fue requerido con Rusia y China.

Pieper, en el mismo sentido, argumenta que la posición de la Unión Europea frente al Plan Integrado de Acción Conjunta liderado por Obama buscó materializar los esfuerzos que ya había desplegado para lograr un acuerdo con Irán. Lo anterior en razón a que durante los primeros años de la década del 2000 fueron los denominados tres grandes, Reino Unido, Francia y Alemania, quienes sirvieron como mediadores ante la aparente inexistente determinación del gobierno de Bush hijo de negociar con Teherán (2016).

El afán europeo, a diferencia del estadounidense, está sustentado en los intereses comerciales. Para Pieper, el levantamiento de las sanciones producto del acuerdo nuclear fue percibido como una oportunidad de ventas para las compañías europeas en el mercado iraní. Según este autor, empresas como Siemens, Shell, Peugeot y Renault mostraron abiertamente su intención de expandir el intercambio comercial. Esta iniciativa se vio fortalecida por los representantes gubernamentales europeos que visitaron Irán en las semanas inmediatas a la implementación del PIAC (2016, p.110).

Estructura geopolítica del nivel sub-sistémico

Por nivel sub-sistémico se entiende el escenario regional. Los actores más relevantes son Israel, Arabia Saudí e Irán; y en una escala intermedia se podría ubicar a Turquía. Todos los países anteriormente mencionados, con excepción de Irán, tienen algún vínculo con Occidente. Es precisamente el país persa quien se configura como un poder revisionista y uno de los mayores factores locales de inestabilidad (Mead, 2014). Bajo la categoría plasmada por Mead en su artículo “El retorno de la geopolítica: la venganza de los poderes revisionistas”, Irán se comporta como un actor que pretende apoderarse de Medio Oriente empleando las prácticas de la geopolítica clásica. Desde la perspectiva académica anglo-sajona Irán no estuvo conforme con el resultado de la Guerra Fría. Por tanto, desde su descontento ha buscado configurarse como una alternativa real de poder hegemónico en la región desde un enfoque que combina la militancia activa del islam y el acceso a recursos energéticos (Chubin, 2012).

La política exterior iraní a nivel sub-sistémico está fundamentada en los principios de la Revolución Islámica de 1979. Según Berman, los líderes en Teherán esperan obtener réditos geopolíticos de la exportación de la revolución. Así, la presencia externa del país persa, o los efectos tangibles del poder iraní como lo llama dicho autor, es entendida por sus vecinos regionales principalmente desde el apoyo a organizaciones terroristas como Hezbolá o grupos subversivos en contra de adversarios sunitas (2015).

Al respecto, Mead (2014) establece que la intención iraní es reformular la estructura de poder en Medio Oriente y reemplazar el actual orden liderado por Arabia Saudí hacia uno encabezado por Teherán, incluso en los países de confesionalidad sunita, la rama mayoritaria del islam. Este propósito, paradójicamente, ha sido impulsado directamente por Estados Unidos quien durante el gobierno de Bush hijo debilitó algunos de sus antagonistas. En primer lugar, el régimen de los Talibán en Afganistán; y en segundo lugar, Sadam Hussein

en Irak, dos de los opositores más hostiles hacia Irán y su población de confesionalidad chiita, la minoría del islam (Akbarzadeh, 2011, p.2).

La reformulación de la estructura de poder por parte de Irán, y la ambición rusa, derivaron en la profundización de las relaciones de cooperación entre estos dos países, en un claro ejemplo de una dinámica sub-sistémica con repercusión sistémica. Según con Dutkiewicz y Kozhanov (2016, p.12) la relación entre ambos países se forjó en la crisis Siria. El involucramiento militar ruso en ese país le permitió a Irán “encontrar una poder global con la capacidad de hacerle balance a Estados Unidos en la región”. De igual forma, los autores anteriormente citados indican que la relación entre Moscú y Teherán, marcada por el despliegue militar en Siria, obligó a ambos países a aumentar y perfeccionar su cooperación en procura de la efectividad contra las milicias sunitas adversas al régimen de al-Assad.

De acuerdo con Crosston, la expansión iraní en Medio Oriente, específicamente en Irak, Yemen y Líbano, y el involucramiento ruso en Siria no son parte de una estrategia conjunta de estos países para hacerle frente a Estados Unidos. Irán busca ejercer un balance de poder ante Arabia Saudí, Turquía y el Consejo de Países del Golfo⁵ (CCG). Rusia, por su parte, tiene pretensiones sistémicas: “una combinación de intercambio de armas, acceso a infraestructura energética y asegurar un pivote en la región” (2014, p.95).

Siria ha estado inmersa en una crisis interna desde 2011 después de que las fuerzas de seguridad del presidente Bashar al-Asad reprimieran con fuerza desmedida las manifestaciones públicas que exigían un cambio de gobierno. Siria se convirtió en un escenario de luchas sectarias entre opositores sunitas y partidarios chiitas del régimen: los primeros apoyados principalmente por Arabia Saudí, mientras que los segundos por Irán (Warrick, 2015).

⁵ El Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) está conformado por seis países árabes: Reino de Arabia Saudita, Reino de Bahréin, Estado de Kuwait, Sultanato de Omán, Emiratos Árabes Unidos y Estado de Qatar.

La dinámica en Siria y en general en Medio Oriente está marcada por las alianzas pragmáticas por cuenta de la confrontación geopolítica en el nivel sub-sistémico entre Irán y Arabia Saudí, tras la denominada “Primavera Árabe”. Producto de la inestabilidad y el vacío de poder, las instituciones y la estructura estatal se vieron debilitadas, lo cual derivó en regímenes dependientes, autoritarios, nacionalistas y susceptibles de ser permeados por otros actores. A lo anterior, se suma la disminución de la influencia estadounidense. Este factor facilitó el aumento de la influencia iraní hacia otros países como Yemen e Irak (Chubin, 2012).

En el conflicto sirio se involucraron poderes globales que combatieron por medio de grupos subsidiarios por sostener o derrocar a Bashar al-Asad. De un lado se encuentra Rusia, aliado de Irán y Siria; del otro, se encuentra Estados Unidos, aliado de Arabia Saudí. Irán empleó grupos paramilitares chiitas, como Hezbolá, para defender posiciones estratégicas del régimen de Assad; mientras que Arabia Saudí, por su parte, financió grupos fundamentalistas como el frente Al-Nusra, filial de al-Qaeda en Siria (Berge, 2016).

Además de la situación en Siria, la crisis en Irak se constituye como otro factor de expansión iraní. Lo anterior debido al establecimiento del Califato por parte del autodenominado Estado Islámico en ambos países en junio de 2014. Esta organización terrorista no encontró resistencia en Irak por cuenta del vacío de poder tras la fracasada intervención de Estados Unidos en 2003, en el marco de la guerra contra el terrorismo del gobierno Bush que derrocó a Sadam Hussein y derivó en una violencia sectaria entre sunitas, chiitas e incluso kurdos (Soufan, 2017).

Sumado a la crisis en Siria y al vacío de poder en Irak, Estado Islámico se vio fortalecido por el apoyo de algunas monarquías del Golfo Pérsico y los combatientes terroristas extranjeros que se unieron a las filas del Califato. Esta robustez le permitió a la organización controlar en su pico más alto cerca de 78.000 kilómetros cuadrados entre Siria e Irak en enero de 2015. De igual forma, tuvo la resistencia

para actuar como un pseudo-estado en tanto que proveyó servicios básicos a la población, cobró impuestos y se lucró de la venta de petróleo (Berge, 2016).

Asimismo, Estado Islámico desplegó y publicitó una violencia inspirada en interpretaciones literales del Corán contra yazidíes, cristianos y chiitas (Berge, 2016). Ante esta amenaza, Irán empleó el elemento sectario como justificante de su injerencia en Irak y Siria, ya que en su calidad de referente de la versión chiita del islam, y por tanto defensor de quienes profesen tal interpretación de la fe, se involucró directa e indirectamente para fortalecer su zona de influencia en Medio Oriente.

Factores como la eclosión de Estado Islámico en Siria e Irak, la activa participación rusa en defensa del régimen de Bashar al-Assad en Siria, la ola de atentados terroristas en Occidente perpetrados por individuos sin vinculación directa con Estado Islámico o al-Qaeda, denominados lobos solitarios, y la profundización de la crisis en países como Yemen, en la que Irán hace presencia por medio de milicias chiitas subsidiarias, entre otros, ejercieron una influencia directa en la relación de Estados Unidos como actor sistémico con el nivel sub-sistémico en Medio Oriente. Por tanto es necesario a continuación destacar la relación entre Washington y los mayores rivales de Irán en la región: Israel y Arabia Saudí.

Estados Unidos e Israel

La relación entre Estados Unidos e Israel se ve fortalecida por la inestabilidad en Medio Oriente. La lucha contra el terrorismo y la contención al régimen iraní se constituyen como dinámicas integradoras que alinean las dos agendas. Desde el gobierno de Bush hijo, el asunto estuvo marcado por la estabilidad en Irak, Afganistán, la lucha contra el terrorismo, la promoción de la democracia en la región y el programa nuclear iraní (Milton-Edwards, 2011, p.92).

El apoyo de Washington a su aliado judío durante los dos gobiernos de George W. Bush estuvo marcado por lo que Milton-Edward denomina la fórmula de sumacero de esa administración, representada en la demanda exclusiva de concesiones a la autoridad palestina, de quien se esperaba un abandono del “islamismo” y la aceptación de los postulados de Tel Aviv (2011, p.93).

La unidad política al interior de Israel descansa sobre la amenaza que representa Irán para su supervivencia, en términos militares convencionales y nucleares. Las hostilidades no solo provienen desde territorio iraní, sino desde Líbano, Siria e Irak, por medio de Hezbolá y las demás milicias chiitas subvencionadas por los cuerpos de seguridad del régimen de los ayatolás.

La presidencia de Obama buscó honrar esa alianza por medio de una activa participación en los asuntos israelíes, pero con un enfoque distinto. Contrario a su antecesor, el nuevo gobierno hizo evidente su intención de reformular la relación entre Estados Unidos y el mundo islámico durante su discurso emblemático en El Cairo en 2009, al declarar que “[...] la situación del pueblo palestino es intolerable. El pueblo americano no le dará la espalda a las aspiraciones legítimas de los palestinos por dignidad, oportunidad y un Estado propio” (Obama, 2011).

El primer viaje del mandatario estadounidense a Medio Oriente no incluyó a Israel. Las ciudades escogidas fueron El Cairo, Riad y Ankara. El tono de la relación binacional bajo la administración Obama estuvo marcado desde el inicio por una atmósfera de incertidumbre y desconfianza. El cambio de gobierno en Estados Unidos coincidió con un nuevo primer ministro en Israel apoyado por coaliciones de derecha más afines a los republicanos que a la nueva administración demócrata. Mientras que el gobierno Bush desplegó un apoyo irrestricto a la construcción de asentamientos en territorios ocupados, la jefe de la diplomacia de Obama hizo llamados para su cese inmediato (Milton-Edwards, 2011, p.95).

La nueva postura de Estados Unidos frente a los asuntos considerados por Israel como vitales para su seguridad nacional, y su proyección como potencia regional, significó que la relación entre ambos países estuviera marcada por la dificultad. En este sentido, Milton-Edwards profundiza al indicar que el unilateralismo, en contraposición al bilateralismo, la falta de compromiso y la reactividad caracterizaron esta relación durante la administración Obama en asuntos como la construcción de asentamientos, la resolución del conflicto con los palestinos, la seguridad y el bloqueo a Gaza, así como las preocupaciones geoestratégicas en Medio Oriente e Irán (2011, p.95).

Precisamente al final del gobierno Obama, la relación entre ambos países alcanzó su punto más bajo tras la negativa del gobierno estadounidense de vetar la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU en enero de 2017 que exigía a Israel cesar la construcción de asentamientos en territorio ocupado. La presión de *lobby* pro-israelí y del recientemente elegido Donald Trump no fueron suficientes para influir en la decisión de la administración Obama (Reuters, 2017).

El *lobby* pro-israelí en Estados Unidos en varias ocasiones expresó su inconformidad frente al tono de la relación entre ambos países. Sin embargo, voces autorizadas como el ex primer ministro israelí Ehud Barak señaló en 2012 que el gobierno Obama hizo más por la seguridad de Israel de lo que él pudiera recordar en el pasado, durante una de las crisis diplomáticas binacionales más profundas a propósito del PIAC. Por ejemplo, Estados Unidos permitió la utilización de los fondos destinados a cooperación para la compra de armamento y municiones israelíes sin la necesidad de hacer la transacción con proveedores estadounidenses, una de las cláusulas que este tipo de intercambio requería en otros gobiernos. De igual forma, la presidencia de Obama apoyó el incremento de las inversiones israelíes en misiles y sistemas de defensa de cohetes; así mismo, durante el último año de mandato, el gobierno estadounidense culminó un memorando de entendimiento que incrementó en 3.8 billones de dólares anuales la asistencia de seguridad a Israel (Feldman y Harel en The National Interest, 2017).

Según reportes de prensa, después de la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta en 2015, Washington estuvo dispuesto a elevar la asistencia a 4.5 billones de dólares anuales, pero la activa oposición del gobierno israelí ante el congreso de Estados Unidos impidió llegar a un consenso. El gobierno de Israel, por su parte, denunció mundialmente su inconformidad. Las críticas más relevantes pueden resumirse en los siguientes tres puntos: en primer lugar, Israel calificó el acuerdo como un “error histórico” que no frenaba las ambiciones iraníes y que por el contrario hacían del mundo un lugar más peligroso. En segundo lugar, expresó que se requería el desmantelamiento de todas las centrifugadoras iraníes, la eliminación de todo el uranio enriquecido y el decomiso de los reactores de agua pesada. Desde la perspectiva israelí, sólo tras el cumplimiento de las demandas anteriores sería viable el levantamiento de las sanciones. Finalmente, el gobierno del primer ministro Benjamín Netanyahu argumentó que no estaba obligado a cumplir con el acuerdo, debido a que no hizo parte de las negociaciones (Netanyahu en The Washington Post, 2013).

Tanto el gobierno como el *lobby* israelí, principalmente AIPAC (Comité de Asuntos Públicos Americano-Israelí), ejercieron una fuerte oposición al acuerdo nuclear en Washington, especialmente en el congreso y algunos tanques de pensamiento especializados. El estudio de esta dinámica permite comprender las presiones domésticas que enfrentó la administración Obama para la firma del PIAC; además, posibilita entender la forma en que la Élite de Política Exterior (EPE) filtra los incentivos y las presiones sistémicas para la formulación de la política exterior; es decir, que se logra vincular las variables teóricas aportadas por el marco analítico para responder a la pregunta de investigación. Esta dinámica será abordada con más profundidad en el capítulo de los factores domésticos.

Estados Unidos y Arabia Saudí

La relación entre Estados Unidos y Arabia Saudí está mediada por los intereses comunes representados en la lucha contra el terrorismo, la exportación de petróleo

y la contención a Irán. Sin embargo, a pesar de la aparente alineación de agendas los métodos de los diferentes gobiernos de Washington, como el de Bush hijo, del cual se profundizará en el capítulo de los factores domésticos, supusieron condicionantes “no negociables”. Los saudíes, en consecuencia, percibieron la política estadounidense de imposición democrática como una afrenta a sus valores; incluso, como una amenaza a la existencia misma del reino (Lippman, 2011, p.31).

Después de los ataques del 11 de septiembre en Nueva York, la relación binacional estuvo distanciada. El gobierno Bush endureció su posición frente a la falta de cooperación saudí en materia de intercambio de información para luchar contra el terrorismo. Los entes de control en Washington incrementaron la supervisión a las transacciones económicas de empresas y ciudadanos saudís para evitar la financiación de actividades terroristas; de igual forma, se intensificaron las inspecciones a la migración y el intercambio de estudiantes, para prevenir el ingreso de operativos de Al-Qaeda y jóvenes radicalizados (Davis, 2016).

Por su parte, el gobierno saudí estuvo bajo escrutinio debido a su falta de resultados concretos en la lucha contra el terrorismo internacional. La confianza entre ambos países se debilitó y requirió de un esfuerzo para recomponer la relación (Baghat, 2004). Riad tuvo que demostrar acciones precisas para recuperar la confianza de Washington. Estas incluyeron el endurecimiento a las transacciones financieras que tanto empresas como ciudadanos saudís adelantaban en el extranjero. Lo anterior generó molestias a la población que cumplía con el mandamiento de ayuda a los pobres, o zakat, uno de los pilares del islam, por medio de transacciones de dinero o activos al extranjero. Además, el gobierno saudí estuvo en contra de la invasión a Irak, pero no tuvo opción ante la decisión del gobierno de Bush. Los saudís temían que el vacío de poder tras el eventual derrocamiento de Hussein pudiera impulsar el sectarismo en favor de los chiitas, lo cual favorecería a Irán, su rival en la región (Davis, 2016, p.96).

Además de las demandas en la lucha contra el terrorismo, la administración Bush exigió cambios sustanciales en los valores saudíes. Washington actuó desde lo que se denomina el excepcionalismo estadounidense, el cual consiste en pensar que Estados Unidos es la única sociedad libre, igualitaria, con respeto a las libertades individuales y al libre mercado. Las imposiciones incluían aperturas democráticas y suponían una completa afrenta al sistema de creencias de la sociedad saudí (Washington Post, 2013)

La administración Obama, por el contrario, tendió un puente desde el momento que visitó por primera vez un país musulmán tras la toma de posesión. Durante su discurso en El Cairo, en 2009, expresó que el nuevo enfoque de Estados Unidos hacia el mundo islámico no iba a estar restringido al terrorismo y que la imposición de los valores occidentales dejaría de ser la principal característica de la política que su gobierno llevaría a cabo. Por el contrario, habría un “respeto por la fe, las tradiciones, y a sus inspiraciones mientras se mantuvieran fieles a sus ideales” (Lippman, 2011, p.34).

Paradójicamente, y como afirma Lippman (2011), la actitud de Obama hacia Arabia Saudí era la regla desde la presidencia de Truman en el siglo XX; una condición sólo interrumpida durante el “gobierno mesiánico” de Bush hijo. El regreso al enfoque tradicional que significó la llegada de Obama fue bien recibido en Riad debido a que representó el abandono de las imposiciones ideológicas de Bush en tanto que con un enfoque pragmático cesó los condicionamientos.

El presidente Obama se pronunció en múltiples ocasiones sobre la importancia de la relación entre su país y Arabia Saudí, la cual calificó como estratégica; sin embargo, actores políticos domésticos en Washington con influencia en la formulación de la política exterior mostraron algún tipo de censura. Por tanto, la presidencia de Obama se vio obligada a hacer un balance entre las presiones domésticas y las sub-sistémicas. A nivel interno, fue blanco de críticas por parte de algunos congresistas, tanques de pensamiento especializados, medios de

comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos por la falta de exigencias democráticas a Riad (CNN, 2015). A nivel externo, debía demostrar a los líderes saudíes su disposición de cooperación, especialmente en asuntos militares, tras la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta con Irán. Por cuenta de lo anterior, el gobierno de Obama firmó un convenio para la venta de armas y municiones, tanques, helicópteros y misiles aire-tierra, entre otros; además, el mantenimiento de los equipos y el entrenamiento a las fuerzas de seguridad. Según reportes de prensa, el compromiso estuvo avaluado en 115 billones de dólares, la cifra más alta en toda la historia de los convenios entre ambos países (Reuters, 2016).

En lo que respecta a la negociación del pacto nuclear, la diplomacia saudí no se opuso; por el contrario, afirmó en distintos escenarios que esperaban una región libre de armas nucleares. Un alto funcionario del gobierno saudí expresó en Washington que Irán estaba en todo su derecho de desarrollar energía nuclear, siempre y cuando cumpliera con las obligaciones internacionales expresadas en los tratados para tal fin (Lippman, 2011, p.48). De igual forma, el gabinete saudí emitió un comunicado a finales de abril de 2015 en cual expresaba su deseo de que el acuerdo llegara a un buen final, tras la llamada que el presidente Obama le hiciera al rey Salman sobre los avances de las negociaciones (Reuters, 2015).

Sin embargo, a pesar de las muestras públicas de aprobación por parte de representantes de la monarquía, la negociación del acuerdo nuclear supuso para Arabia Saudí un factor de inestabilidad. Desde la perspectiva de Riad, el PIAC generó el aumento de poder material relativo del régimen de los ayatolás por cuenta del descongelamiento de los activos internacionales. Con estos recursos Irán estuvo en capacidad de aumentar su apoyo a las milicias chiitas que combaten en Yemen, Siria, e Irak, en contra de los grupos sunitas respaldados por Riad (Lippman, 2011, p. 33).

Las declaraciones de apoyo al PIAC pueden tomarse como una postura pragmática cuyo propósito era evitar enemistarse con Estados Unidos. Es improbable que la intención de la administración Obama haya sido profundizar la tensión entre árabes y persas. Por el contrario, podría interpretarse que el propósito era evitar un escalamiento de la carrera nuclear en Medio Oriente y la profundización del sectarismo. Sin embargo, es indudable que el acuerdo nuclear generó preocupación en Arabia Saudí por cuenta de la legitimidad internacional adquirida por el régimen de los ayatolás, y el cambio en el balance de poder regional. La preocupación no estuvo en el uso de armas nucleares por parte de Teherán, debido a que Riad da por sentada la protección de estadounidense, sino el impulso a las ambiciones de poder de Irán en la región (Riedel en Brookings, 2016)

Percepción y balance de poder material de Estados Unidos

Los realistas neoclásicos, tal como se mencionó al comienzo del capítulo, señalan que la percepción de las élites tiene un efecto mediador entre las presiones sistémicas internacionales y el comportamiento de la política exterior de los Estados (Dueck, 2009). En el mismo sentido y contrario al planteamiento de Rose, el autor anteriormente citado indica que la formulación de la política exterior depende de las percepciones de poder relativo de la actual EPE y no de forma exclusiva de las cantidades relativas de recursos físicos. Así, las percepciones, desde la óptica del interés nacional, pueden contemplar las amenazas externas potenciales, mediante un proceso de identificación y movilización de los intereses nacionales para perseguirlos.

Para el caso de Estados Unidos, la percepción de las élites en lo concerniente a las presiones sub-sistémicas a sus intereses en Medio Oriente han variado. Según Ashford, el fin de la Guerra Fría obligó a los formuladores de política exterior en Washington a adoptar consensos liberales hegemónicos. Producto de la promoción de estos valores democráticos, encabezados por Bush hijo y menor medida por

Obama, las soluciones planteadas por parte de Estados Unidos “hicieron énfasis en los aspectos militares, la búsqueda por controlar la política interna regional y el incremento de la tensión entre las necesidades de seguridad estadounidenses y los objetivos pro-democráticos” (2018, p.132).

La administración Obama reemplazó la confrontación por conciliación a nivel sistémico y sub-sistémico. Wesley argumenta que el enfoque de dicho gobierno fue utilizado frente a Rusia, China e Irán, países que se resisten al orden mundial liberal. Este mismo autor, indica que Obama fue más renuente al uso de la fuerza que su antecesor (2017, p.5). Desde la aceptación de la nominación como candidato a la presidencia de Estados Unidos por parte del partido demócrata en 2008, Barack Obama expresó su postura conciliadora al afirmar que “además de reconstruir sus fuerzas militares para atender futuros conflictos, renovará los diálogos diplomáticos para prevenir la obtención de armas nucleares por parte de Irán y debilitar las agresiones rusas” (Obama, 2008).

La relación entre Moscú y Washington durante la administración Obama también sufrió una transformación. El marcado unilateralismo y excepcionalismo del gobierno Bush fue reemplazado por la construcción de consensos impulsado por Estados Unidos: en marzo de 2009, la secretaria de Estado Hillary Clinton buscó reiniciar la relación entre ambos países y logró, ese mismo año, una reformulación de la relación bilateral en materia de seguridad en Europa Oriental, una dinámica nada menor considerando la crisis que generó la instalación, por parte de Bush, de un escudo de misiles en Polonia e instalaciones de misiles en República Checa como parte del sistema de defensa ante la amenaza iraní (Akbarzadeh, 2011, p.169).

Además del enfoque conciliador y pragmático de Obama, las condiciones de poder material de Estados Unidos para una confrontación militar directa con Irán no eran posibles. La guerra con Teherán, a diferencia de Irak, supondría un desgaste mayor cuyos beneficios no son tan claros; por el contrario, la inestabilidad pudo

profundizar la crisis regional. El Realismo Neoclásico concibe la guerra más allá de una simple característica del sistema internacional, la entiende como una decisión de política exterior de los Estados. Para que efectivamente ocurra la guerra “la distribución de poder en el sistema internacional debe crear un ambiente en el que el líder o la EPE perciba una oportunidad para incrementar el poder material relativo o su seguridad al instigar la guerra” (Schweller, 2004, p.169)

Conclusiones:

La negociación del Plan Integrado de Acción Conjunta entre la administración Obama e Irán está mediado por presiones sistémicas y sub-sistémicas. La proyección de Rusia como un poder global influyó el contexto estratégico de Estados Unidos en Medio Oriente. Por medio del abandono del dogmatismo propio de la Guerra Fría, Moscú buscó recuperar influencia regional, y por consiguiente mundial, gracias a su intervención en Siria y la alianza militar con Irán.

Irán, por su parte, se constituye como un foco de inestabilidad regional por cuenta de la exportación de los principios de la revolución de 1979, para lo cual emplea milicias chiitas en Siria, Irak, Yemen y Líbano. La intervención acentúa los conflictos sectarios y profundiza la disputa geopolítica con Arabia Saudí e Israel. Como una contradicción, Estados Unidos fue responsable indirectamente del fortalecimiento iraní a causa de las invasiones a Irak y Afganistán, las cuales eliminaron dos de los principales antagonistas de Teherán: Sadam Hussein y el régimen Talibán, respectivamente.

Se vio cómo el vacío de poder resultante de la invasión en Irak y la inestabilidad del conflicto sirio crearon un escenario propicio para la conformación del autodenominado Estado Islámico, un grupo terrorista antes afiliado a Al-Qaeda y cuyo líder se autoproclamó califa, o líder de todos los musulmanes. El establecimiento de esta organización terrorista como un pseudo-Estado generó dos dinámicas que desafiaron la lucha contra terrorista de las sociedades occidentales:

en primer lugar, jóvenes radicalizados en busca de aventura que viajaron desde sus países de origen para apoyar el recién creado “califato”; y en segundo lugar, el desarrollo de atentados de bajo costo y difícil detección perpetrados por jóvenes sin vinculación directa con la organización, pero inspirados en ella.

Estados Unidos requirió enfrentar a Estado Islámico por dos frentes: a nivel global, el auge yihadista que inspiró atentados tan variados como el atropellamiento, decapitaciones y tiroteos, entre otros; y a nivel regional, el control del territorio iraquí y sirio. La administración Obama enfrentó la situación desde el pragmatismo, contrario al dogmatismo del gobierno Bush, en tanto que reconoció el declive de las capacidades relativas de poder material de su país tras las invasiones en Irak y Afganistán. Por tanto, Washington no estaba en posición de emprender una confrontación con Irán para abordar la amenaza que supone su programa nuclear con fines militares. A esto se suma el enfoque conciliador del presidente Obama y la falta de claridad sobre los beneficios eventuales tras una confrontación militar con Irán.

En el siguiente capítulo se abordarán las variables domésticas contempladas por el marco analítico para entender cómo fueron filtradas las presiones sistémicas para la formulación de la política exterior que derivaron en la firma del acuerdo nuclear en 2015. Para esto se analiza la administración Obama desde una comparación con el gobierno Bush; además, se estudia el poder material relativo, así como la postura del congreso frente a la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta y el cabildeo pro israelí.

Capítulo IV: factores domésticos

En este capítulo se incorporarán los factores domésticos que afectaron la formulación e implementación de la política exterior del gobierno Obama en la negociación del Plan Integrado de Acción Conjunta (PIAC). Inicialmente, se hace una breve comparación entre las administraciones Bush y Obama; posteriormente, se analizan las variables domésticas contempladas por el Realismo Neoclásico ajustadas al caso: poder material relativo, la composición del congreso, el *lobby* anti-iraní y su influencia en la política exterior.

Realismo Neoclásico y las variables domésticas

La forma en que el ejecutivo extrae recursos domésticos para atender los desafíos internacionales se constituye como un factor de estudio del Realismo Neoclásico. “Los imperativos internacionales son filtrados por medio de la estructura del Estado y se ve afectada por cómo los funcionarios de alto nivel evalúan indistintamente las amenazas, identifican las variables estratégicas en respuesta a esas amenazas, y finalmente, extraen y movilizan los recursos sociales necesarios para implementar y sostener dichas estrategias” (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2009, p.3)

Las variables a nivel de la unidad limitan o facilitan la habilidad del Estado para responder a las presiones sistémicas. En la formulación de la política de Estados Unidos interviene todo el entramado político: el ejecutivo, quien cuenta con una percepción sobre la amenaza; la separación de poderes, específicamente la composición del congreso (sistema bipartidista), los grupos de interés, y la polarización ideológica (Milner y Tingley, 2015, p.18).

Taliaferro, et al, señalan que el Estado no se configura simplemente como un actor unitario que responde a los incentivos sistémicos: unos incentivos que pueden no ser completamente claros y que dependen de cómo sean interpretados por los

encargados de la toma de decisiones; por tanto, deberán ser filtrados por medio de la estructura estatal (2009, p.4).

La política exterior, así como las decisiones de seguridad nacional, son pocas veces alcanzadas sobre la base de una sola consideración; es decir, que no responden de forma exclusiva a un solo problema que excluye la influencia de otros. Así, como afirman Halperin y Clapp, las consideraciones domésticas y los intereses personales son “una parte inescapable de la formulación de la política exterior en Washington” (2006, p.62).

La relación entre la administración Obama e Irán en lo concerniente al acuerdo nuclear desafía las designaciones previas sobre este país como un Estado patrocinador del terrorismo, las divisiones partidista sobre el presunto favorecimiento a Irán por sobre Israel, y el *lobby* de los grupos de interés. Así mismo, contradice las iniciativas previas para lograr algún tipo de entendimiento en razón a que Obama “ofreció diálogos sin condiciones previas”, una herramienta que fue útil para que el régimen iraní pudiese negociar sin parecer débil internamente contra los opositores; y externamente frente a sus rivales: Israel y Arabia Saudí (Akbarzadeh, 2011, p.163).

Durante el gobierno Obama, Estados Unidos e Irán, quizá como no ocurría tras la revolución de 1979, compartieron un enemigo común: el autodenominado Estado Islámico y en general el extremismo violento de los grupos terroristas sunitas. Este es un elemento facilitador entre Washington y Teherán que se ajusta a la formulación según la cual la convergencia sobre asuntos de seguridad moldea las relaciones de Washington (Pillar, 2001, p.177). Por su parte, Akbarzadeh (2011) indica que el deseo de retaliación iraní en Irak, tras la guerra de ocho años en la década de 1980, además de sus pretensiones hegemónicas en la región, contribuyeron a fortalecer el deseo de cooperación. Sin embargo, el simple reconocimiento de un enemigo común no es suficiente para acercar a dos partes divididas por décadas de hostilidades mutuas. Para lograr algún consenso entre

rivales tan acérrimos era necesario una combinación de factores: de un lado, el reinicio de la relación desde el pragmatismo, y no desde el dogmatismo por parte de Washington; y del otro, el afán económico de Teherán.

El primero de los factores tuvo como punto de inflexión el año en 2009. Durante su primera visita oficial a Medio Oriente como mandatario de Estados Unidos, el presidente Obama dio un discurso en la ciudad del El Cairo. En este, marcó un rumbo contrario al que traía Washington hacia los musulmanes y la región. Las imposiciones democráticas y las exigencias sobre el cambio de regímenes serían modificadas por el compromiso directo y la prevalencia del diálogo diplomático bilateral y multilateral por sobre las amenazas y el unilateralismo de la administración Bush (Akbarzadeh, 2011, p.160): [...] He venido a El Cairo a buscar un nuevo comienzo entre Estados Unidos y los musulmanes alrededor del mundo, una relación basada en el interés y respeto mutuo, y basada en la verdad que Estados Unidos y el Islam no son excluyentes y no deben estar en competencia. Por el contrario, se superponen, y comparten principios comunes -principios de justicia y progreso; tolerancia y dignidad para todos los seres humanos [...] (Obama, 2009).

El cambio de Estados Unidos incluyó a Irán; sin embargo, Teherán mantuvo su retórica anti occidental, continuó con las hostilidades hacia Israel, persistió en sus desafíos a las presiones internacionales e ignoró las denominadas acciones de buena voluntad por parte de Estados Unidos. Akbarzadeh explica que el comportamiento de Irán se explica por el impulso que traía la relación binacional desde el gobierno de George W. Bush (2011, p.161).

El gobierno Obama presentó un viraje en la forma en que venía tratándose el asunto iraní⁶. Obama fue el primer presidente de Estados Unidos en dirigirse

⁶ Una de las medidas iniciales de Obama fue reformular el Fondo Democrático de Irán, el cual había sido instaurado por la administración Bush en 2006 para para impulsar las actividades no gubernamentales en Irán. Este programa había in iniciado con un presupuesto de 66 millones para el año fiscal 2006-2007, pero el secretismo del programa y la negativa de compartir información por

directamente a los líderes de ese país en un mensaje personal desde la revolución islámica de 1979 (New York Times, 2009). El sorpresivo cambio pudo ser tomado con desconfianza en Teherán debido a que el expresidente George W. Bush basó su relación desde un enfoque contraterrorista amparado el excepcionalismo conservador republicano el cual incluía un discurso de contención, intercambio de advertencias con Teherán, imposiciones democráticas y endurecimiento de las sanciones económicas (Foreign Policy, 2015).

El segundo de los Bush aplicó la estrategia contraterrorista centrada en los controles financieros. Por medio de seguimientos a los flujos pretendió interrumpir el apoyo que el régimen de los ayatolás proveía a grupos como Hezbolá, la milicia libanesa. Esto probó ser insuficiente, así el consenso dentro de la comunidad de inteligencia y los centros de pensamiento especializados en Washington sobre la efectividad de las sanciones económicas fuera otro (Pillar, 2001, p.92).

Específicamente, tal como señala Pillar, Estados Unidos ejerció las sanciones económicas de dos formas: congelamiento de activos de individuos o Estados patrocinadores del terrorismo; y la prohibición de aportar materiales o insumos para grupos terroristas (2001, p. 93). Sin embargo, se presentó una dificultad para que el control sobre las finanzas fuera efectivo. Esta radicó en que el dinero no fluía exclusivamente por canales controlados o supervisados directamente por Washington.

La retaliación militar, o el uso de la misma, también significó un cambio entre las dos administraciones. George W. Bush empleó el uso de la fuerza para consolidar la proyección estadounidense en la región: por ejemplo Afganistán e Irak, contrario a la posición del Consejo de Seguridad; en cumplimiento de la noción de retaliación

parte de las organizaciones no gubernamentales localizadas en Estados Unidos sobre los beneficiarios en Irán generó controversia. En 2009, Obama introdujo de forma discreta el Fondo Democrático para Oriente Próximo, con un rango de acción más amplio que Irán. Más importante, tal como es notado por J. Scotte Carpenter del Washington Institute, “el nuevo nombre es menos ofensivo para Teherán y da a la administración más flexibilidad en el manejo de los fondos” (Akbarzadeh, 2011, p.166)

militar como la principal arma en contra del terrorismo y la posible creencia de que efectivamente reduciría futuros ataques (Pillar, 2001, p.99).

Irán fue designado como un Estado facilitador, patrocinador y financiador del terrorismo, principalmente debido a tres aspectos: “en primer lugar, el asesinato de opositores iraníes en el extranjero; en segundo lugar, la financiación, entrenamiento, entrega de armamento y asistencia a grupos terroristas; y finalmente, el desarrollo de un programa nuclear con fines hostiles” (Foreign Policy, 2015). Por el contrario, Obama dejó claro desde el comienzo de su administración que no intervendría en los asuntos internos iraníes; además, se negó a criticar a ese país públicamente y abordó el problema en escenarios multilaterales (Akbarzadeh, 2011, p.162).

Akbarzadeh afirma que uno de los principales aciertos de Obama tras su llegada a la presidencia de Estados Unidos radica en su enfoque multilateral (2011). Por medio de una aproximación conciliadora y pragmática logró la construcción de consensos tanto con antiguos aliados como con potenciales rivales. De forma contraria, la presidencia Bush desplegó una postura basada en los preceptos neoconservadores y el excepcionalismo del cual se habló previamente.

Obama cambió la actitud de la diplomacia estadounidense hacia las Naciones Unidas y la comunidad internacional. Así, como señala Akbarzadeh (2011), Estados Unidos se mostró como un “integrante del equipo” dispuesto a reafirmar su compromiso con la comunidad internacional. Logró el apoyo de China y Rusia, rivales por el predominio comercial y energético en Medio Oriente, en el Consejo de Seguridad para imponer sanciones a Irán cuando este se negó al ofrecimiento internacional de intercambiar combustible antes de la firma del PIAC⁷.

⁷ Según la propuesta que involucraba a la IAEA, Irán enviaría 1,200 kilos de uranio a Rusia para que fuera enriquecido y convertido en combustible por France antes de ser entregado al reactor de Teherán. (Akbarzadeh, 2011)

El cambio de postura representó, por ejemplo, la designación como embajadora ante las Naciones Unidas de una integrante de nivel de gabinete⁸ quien afirmó el viraje en política tras afirmar lo siguiente después de su reunión con el entonces secretario general Ban Ki-Moon: “La visión del presidente Obama es clara: nuestra seguridad y bienestar pueden alcanzarse mejor en la cooperación y asociación con otras naciones. Y no hay un foro más importante para la cooperación que las Naciones Unidas” (Akbarzadeh, 2011).

El enfoque multilateral también fue empleado en la relación con Europa y Rusia. Mientras que durante el gobierno de Bush hijo el paradigma de la seguridad fue individual, la administración Obama buscó apelar a los valores comunes compartidos con Europa. De esta forma cambió lo que Akbarzadeh denomina el enfoque de Bush estilo “están con nosotros o contra nosotros”. Por el contrario, y tal como recuerda el mismo autor, el vicepresidente Biden, en su primer viaje internacional, indicó ante el Parlamento Europeo que: “Estados Unidos necesita a Europa. Y respetuosamente expreso que Europa necesita a Estados Unidos: nos necesitamos mutuamente más que nunca” (Biden, 2000).

Por su parte, la secretaria de Estado Clinton reinició la relación con Rusia en marzo de 2009. Producto de esto se reformularon asuntos binacionales sobre seguridad y se concretó el problema de los misiles balísticos en Europa oriental (Akbarzadeh, 2011, p.169). Así mismo, se logró el apoyo ruso y chino⁹ en el Consejo de Seguridad para ampliar las sanciones a Irán; adicionalmente, Rusia canceló un acuerdo de venta de misiles de defensa aérea a Teherán por 800 millones de dólares (Washington Post, 2010). A pesar de las críticas domésticas, Obama estuvo en la capacidad de abordar el asunto iraní con el acompañamiento de la comunidad

⁸ Este nombramiento significó un cambio del unilateralismo al multilateralismo, reflejado en su decisión de recomponer la posición del embajador ante la ONU a un funcionario con el rango de miembro del gabinete (Washington Post, 2009)

⁹ “Asegurar el voto chino en el Consejo de Seguridad fue una victoria diplomática significativa para Estados Unidos. Esto solo fue posible por medio de conversaciones en privado entre la Administración Obama y los líderes chinos. Las acciones estadounidenses para pacificar Irán y asegurar el flujo de petróleo desde el Golfo Pérsico fue resaltado como positivo para la economía mundial y para la hambrienta industria china” (Akbarzadeh, 2011).

internacional, demostrando que el multilateralismo fue una inversión, como indica Akbarzadeh (2011).

Desde el acompañamiento internacional, Estados Unidos logró la imposición de nuevas sanciones a Irán por el mantenimiento de su retórica anti estadounidense, la negativa de cooperación, y falta de cumplimiento con los requerimientos del Organismo Internacional de Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés). La reelección del presidente Ahmadinejad en 2009 aseguró cuatro años de hostilidades y falta de avances concretos en las negociaciones multilaterales desarrolladas por el P5+1 (Reuters, 2009).

El panorama cambió en 2013 tras la llegada al poder de Hasan Rohani, con tendencia moderada. A diferencia de su antecesor, hizo un llamado para el desarrollo de negociaciones serias sobre el asunto nuclear, sin renunciar al derecho de su país de mantener las pretensiones energéticas (BBC, 2013). La nueva posición del gobierno iraní estaba fundamentada en la ilusión de acceder a los activos congelados en el sistema financiero internacional, con lo cual aliviaría la crisis económica y le aportaría recursos para sostener su expansión en Yemen, Siria, Irak, y fortalecer su posición contra Israel (Einhorn y Nephew, 2016).

El presidente Hasan Rohani buscó además normalizar la relación con sus vecinos regionales y los poderes globales. Por su parte, el líder supremo, ayatolá Alí Jamenei, y la oposición política siguió una línea férrea comprometida con los principios revolucionarios. La retórica anti estadounidense se constituye como una herramienta que cohesiona la opinión pública iraní, los funcionarios públicos y el aparato militar contra la supuesta injerencia occidental en los asuntos internos de Irán. Los discursos difamatorios contra Washington son populares además de efectivos; mientras que las manifestaciones de apoyo a la negociación del acuerdo nuclear pueden ser perjudiciales por la falta de certeza que supone entablar un diálogo con Estados Unidos, un país que según algunos líderes iraníes no es de fiar.

Es así como el acuerdo nuclear también fue un reto que el gobierno iraní tuvo que enfrentar a nivel doméstico. Como establecen Nader, Scotten y Hoobler, analistas de la corporación Rand, el PIAC se configuró como una disputa entre dos visiones contrapuestas de Irán (2017). Las condiciones de poder material relativo de Irán tras el gobierno de Ahmadineyad requerían una reconciliación pragmática con el sistema internacional, del cual Teherán se había sustraído voluntariamente después de la revolución de 1979. Entre los factores determinantes que condicionaron la negociación del Plan Integrado de Acción Conjunta del lado iraní se incluyen: estabilidad política, crisis económica y la proyección regional.

La política iraní está marcada por la influencia de los preceptos islámicos en el manejo de los asuntos públicos. Las posturas conservadoras que se abordan en escenarios de discusión, como la cámara legislativa (Asamblea Consultiva Islámica), pueden incluir asuntos tan variados como la relación con Estados Unidos, hasta los derechos de las mujeres. En lo que respecta a la economía, el PIAC alivió algunas de las posiciones más resistentes a negociar con Occidente. Los ofrecimientos de alivio a las sanciones y el descongelamiento de activos en la banca internacional atrajeron el apoyo de algunos sectores de la oposición. Sin embargo, las expectativas frente a los efectos positivos del PIAC no se equipararon a la realidad. La población no percibió la apertura de nuevas y mejores oportunidades como expresaron algunos de los líderes políticos y religiosos más optimistas. Esto en razón a una combinación de factores, como la reducción en los precios del petróleo, la corrupción pública y la falta de planeación efectiva de la economía (Nader, et al, 2017).

La proyección geopolítica iraní está íntimamente ligada a las condiciones de poder material relativo. Tal como se dijo en capítulo anterior, Arabia Saudí e Israel, los mayores rivales regionales de Irán, perciben a Teherán como una amenaza por la exportación de los principios revolucionarios que desarrolla por medio del apoyo de milicias chiitas en Yemen, Líbano, Siria y Irak, quienes combaten a su vez contra grupos apoyados por las monarquías del Golfo. Para sostener el esfuerzo logístico

que suponen todas las aventuras militares anteriormente mencionadas es necesario contar con suficientes recursos, razón por la cual el PIAC sirvió para atraer incluso a los opositores más férreos.

Así como el presidente Rohani, el presidente Obama también recibió de su antecesor un país con condiciones de poder material relativo adversas. Washington buscó resolver el asunto nuclear iraní desde la conciliación en escenarios multilaterales, como un asunto propio del enfoque de la EPE, al tiempo que evitó la confrontación militar directa con Teherán por falta de capacidades, como quedó demostrado tras las invasiones a Afganistán e Irak. A continuación, se desarrolla otra de las variables aportadas por el marco analítico para entender la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta: la percepción del ejecutivo.

Percepción de Obama sobre los recursos de poder material relativo

Los cambios “dramáticos” a nivel sistémico pueden interferir en las percepciones de los individuos con ideas preconcebidas sobre la política exterior. Las variaciones pueden afectar las creencias, las actitudes y las percepciones a nivel doméstico. Producto de lo anterior, tanto la EPE como la opinión pública pueden modificar sus creencias sobre fenómenos particulares, pero más específicamente su capacidad de enfrentarlos (Halperin y Clapp, 2006, p.13).

Los partidarios del Realismo Neoclásico argumentan que el alcance y la ambición de la política exterior de un Estado son impulsados principalmente por su posición en el sistema internacional, más específicamente por sus cantidades relativas de recursos físicos (Rose, 1998, p.146). El presidente Obama recibió un país cuya economía requería ser rescatada del colapso; con una opinión pública desgasta por la guerra contra el terror de la administración anterior, y además, profundamente dividido en asuntos como el derecho de acceso al servicio médico, el cambio climático y la seguridad nacional (Washington Post, 2017).

La percepción que tiene el ejecutivo sobre los recursos de poder material relativo de Estados Unidos se encuentra consignada en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Es un documento publicado en cada mandato presidencial en el cual se establecen tanto los principios como las prioridades que guían el gobierno de turno. De acuerdo con Jamshidi y Noori, la estrategias de seguridad formuladas en el documento están basadas en lo que Washington percibe como sus recursos de poder y sus limitaciones (2017).

Durante la administración Obama fueron publicados dos Estrategias de Seguridad Nacional, la primera en 2010, y la segunda en 2015. Para efectos de entender la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta solo se tendrá en cuenta el documento de 2010. Lo anterior en razón a que la negociación para lograr el PIAC se dio durante la vigencia de la ESN de 2010 (Gray en Jamshidi y Noori, 2017, p.177).

Autores como Gray señalan que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, publicada por el gobierno Obama, presenta un cambio de tono frente a las dos de la presidencia anterior: 2002 y 2006. Se aleja del matiz que caracterizó el gobierno Bush, quien se centró en la denominada guerra contra el terror y enfatizó en la promoción de la democracia como una condición para la cooperación internacional; sin embargo, el documento de 2010 reconoce que Estados Unidos permanece en guerra, al tiempo que reivindica el liderazgo moral estadounidense, pero sin las imposiciones democráticas en zonas inestables en conflicto como una elemento fundamental para la seguridad nacional (Jamshidi y Noori, 2017, p.178).

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 explícitamente señala que “los cimientos de la fortaleza estadounidense deben reformularse” (Casa Blanca, 2010, p. 9). De igual forma, el documento muestra el estrecho vínculo entre la capacidad económica y la proyección internacional, sustentada principalmente en el poderío militar y la presencia diplomática global. La ESN indica que a pesar de que la economía del país sigue siendo la más grande del mundo ha mostrado retrocesos

en los últimos años por cuenta del incremento en los impuestos y déficit fiscal, además de falta de prioridad en asuntos como la educación, energía, ciencia y tecnología y el cuidado médico (Casa Blanca, 2010, p.9).

En lo que respecta al rol percibido de Estados Unidos en el sistema internacional, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 enfatiza en que el enfoque está basado en la construcción de diversas fuentes de poder a nivel doméstico para moldear el sistema internacional para que esté más orientado hacia el cumplimiento de los objetivos prioritarios: seguridad, prosperidad, la explicación y difusión de los valores estadounidenses y un orden internacional justo y sostenible (Hillary Clinton en Jamshidi y Noori, 2017, p.189). Así mismo, la Estrategia de Seguridad Nacional publicada durante la administración Obama reformula algunos de los desafíos a la seguridad incorporados durante el mandato de Bush en 2002 y 2006, especialmente aquellos relacionados con la amenaza terrorista. Así las cosas, en 2010 además del terrorismo se incluyen asuntos como la crisis económica, brotes severos de enfermedades infecciosas a nivel mundial, el cambio climático, interrupciones energéticas y los desafíos que representan los Estados fallidos (Casa Blanca, 2010).

La prolongación de la guerra en Afganistán y el desgaste tras la invasión a Irak debilitaron las capacidades materiales de poder relativo de Estados Unidos. Por eso el gobierno Obama profundizó su interés de abordar los asuntos relativos a la lucha contra el terrorismo de Estado Islámico, y posteriormente el asunto iraní, en escenarios multilaterales. La ESN de 2010 deja muy claro el enfoque de política exterior que sería desarrollado por el gobierno. Así mismo, el tipo de relación deseado con otras ramas del poder para lograr los objetivos de política exterior.

En lo que respecta a la política exterior, el énfasis fue puesto en el cumplimiento de las reglas que dan forma al sistema internacional y las instituciones creadas para tal fin. El documento reconoce tácitamente la fracasada relación del gobierno Bush con organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y pone de manifiesto

que la adquisición de compromisos internacionales en escenarios multilaterales será clave para mejorar la relación con gobiernos adversos, como el de Irán (Casa Blanca, 2010, p. 12). En cuanto a la relación con el congreso, La Estrategia de Seguridad Nacional indica que el éxito de los objetivos de política exterior depende en gran medida de la integración de las herramientas del poder estadounidense, dentro de las cuales se encuentra la estrecha cooperación con el cuerpo legislativo (p.14).

El trabajo conjunto desde la EPE hacia el legislativo se da en dos vías: las consultas que el ejecutivo eleva a los legisladores y la cooperación en la labor de supervisión de la política exterior y de seguridad nacional por parte de los congresistas (Casa Blanca, 2010, p.51). Estas incluyen las evaluaciones de las amenazas y la forma en que el gobierno debe responder ante las mismas. Sin embargo, el proceso es complejo por cuenta de la configuración del gobierno federal. Por tanto, la evaluación que se haga sobre la amenaza que supone el régimen iraní con capacidad nuclear incluye el Departamento de Defensa, del Tesoro, Inmigración, la Administración de Aviación Federal, el Departamento de Estado y las agencias de inteligencia que componen el Consejo de Seguridad Nacional (Pillar, 2001, p.74). De esta forma y tal como señala el autor anteriormente citado, cada secretaría, dependencia y agencia tiene instrumentos propios que por medio de la burocracia pueden influenciar el flujo de información que llega al ejecutivo, afectando su percepción sobre las amenazas.

En el congreso confluyen inicialmente dos presiones distintas: en primer lugar, la de los votantes no organizados; y en segundo lugar, la de los grupos de interés, o las denominadas minorías profundamente implicadas. Es precisamente la influencia de estas últimas, de las cuales se hablará más adelante, la que limita la estrategia para lidiar con Estados como Irán. Ejemplo de de lo anterior, como señala Pillar, es el Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos (AIPAC, por sus siglas en inglés) quien ha ejercido un fuerte *lobby* para mantener las sanciones al país persa (2001,

p. 206). A continuación se aborda la relación del poder ejecutivo con el congreso en cuanto a la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta.

El congreso y el acuerdo nuclear

Ripsman señala que los actores domésticos y los grupos de interés tienen mayor influencia sobre la política exterior durante los periodos de vulnerabilidad del ejecutivo. Es decir, durante periodos electorales y los descensos en la aprobación por parte de la opinión pública. De igual forma, indica que la atención que el presidente otorga a las presiones domésticas y a los intereses políticos depende del grado de error o el impacto de la formulación de la política exterior (2009, p.186).

Por su parte, Lindsay y Ripley argumentan que el grado de influencia del congreso en la formulación de la política exterior de Estados Unidos no está plenamente concertado dentro de los especialistas políticos de ese país. Así mismo, establecen que cualquier estudio sobre política exterior estadounidense debe reconocer que el presidente es el actor más importante y que el ejecutivo es la rama más relevante (1994).

Según los autores anteriormente citados, el presidente no solo goza de las ventajas plasmadas en el ordenamiento jurídico -decisión, actividad, secreto y despacho- sino que además ve reforzada su posición por la percepción de los mismos legisladores quienes prefieren que los asuntos de política exterior sean manejados exclusivamente por un “ejecutivo fuerte que evite a los congresistas asumir responsabilidades frente a la opinión pública” (Lindsay y Ripley, 1994, p.11). La rama ejecutiva es más preponderante que la legislativa en cuanto a la formulación de la política exterior. Sin embargo, el congreso logra influir sobre el presidente por cuenta de distintas herramientas: por medio del ejercicio legislativo, reacciones anticipadas, y la opinión pública (Lindsay y Ripley, 1994, p.32). La relación entre la EPE y las burocracias en el congreso es estrecha y de mutuo beneficio. El ejecutivo depende de la información que esta provee para la toma de

decisiones. De igual forma, la burocracia implementa la decisión y asegura presupuesto y continuidad institucional (Rosatti en Mintz y DeRouen, 2010, p.8).

Además de las dinámicas anteriores, Flynn establece que el sistema bipartidista determina en gran medida el tipo de relación entre estas dos ramas del poder debido a que juega un papel fundamental en la aprobación o veto de la política exterior y además le permite ejercer un control tácito (2014, p.401). El bipartidismo ocurre porque frecuentemente algunos legisladores de ambos partidos no toman sus decisiones desde la ideología, sino que pueden ver el mundo de forma distinta al presidente, como las sanciones aplicadas a Irán (Jordan, 2015). La habilidad de designar funcionarios para que ocupen cargos relevantes dentro de la administración se constituye como una medida del ejecutivo para contrarrestar la ventaja que pudiera tener el congreso sobre el presidente. Estos nombramientos son producto de presiones sistémicas que requieren del ejecutivo un rango amplio de acción y la ventaja suficiente para negociar con el congreso (Holsti y Rosenau en Flynn, 2014).

Flynn también argumenta que el bipartidismo como herramienta del ejecutivo ha sido empleado en más ocasiones por los gobiernos demócratas que por los republicanos, especialmente en momentos de alta presión sistémica. Por ejemplo, “Obama buscó retener a Robert Gates, secretario de defensa de la administración Bush, durante las crisis de Irak y Afganistán” (Flynn, 2014, p.400). Sin embargo, a pesar de la presunta intención de Obama de incorporar a los republicanos dentro del acuerdo nuclear, el debate, según lo describen Einhorn y Nephew, se caracterizó por una combinación de marcadas diferencias, la rivalidad institucional entre el ejecutivo y el legislativo, y el intenso partidismo en un periodo electoral: un debate considerado como “álgido sobre asuntos de política exterior, pero difícilmente acerca de un asunto existencial para el país” (2016, p.14).

El gobierno Obama se encontró en un balance complejo en la negociación del Plan Integrado de Acción Conjunta. En términos estructurales, sufrió la presión de

la comunidad internacional por cuenta de un régimen que mostró poca disposición, hasta la llegada de Rohani en 2013, y la desconfianza inherente que provoca Irán; a nivel regional o sub-sisémico, hacer creíble su disposición de negociación con Teherán a pesar de la imposición de sanciones, mantener la alianza con Arabia Saudí, y demostrar a Israel su compromiso; y a nivel doméstico, la oposición en el congreso y el *lobby* pro israelí, del cual se hablará más adelante.

Estados Unidos tiene dos formas para incorporarse al ámbito internacional: los tratados y los acuerdos ejecutivos. Los tratados tienen mayor fuerza de ley, pero requieren la aprobación de dos tercios del senado para ser ratificados. Por su parte, los acuerdos ejecutivos no requieren aprobación del legislativo (Rand, 2015). Como estableció el Servicio de Investigación del congreso, no hay criterios legales definidos que determinan cuáles negociaciones internacionales pueden catalogarse bajo la figura de tratado y cuáles bajo la figura de ejecutivos (Congressional Research Service, 2015 p.10). Por esta falta de claridad, el presidente está en capacidad de presentar acuerdos internacionales bajo la categoría que más le convenga.

Por lo anterior, la administración Obama introdujo el acuerdo con Irán como uno de tipo ejecutivo. Algunos senadores opositores del partido republicano consideraron que la estrategia del gobierno central era legal, más no legítima. La molestia de la oposición estuvo sustentada en el hecho que la Estados Unidos aprobó la resolución del Consejo de Seguridad las Naciones Unidas que accedía al levantamiento de las sanciones a Irán antes de que el acuerdo tuviera la aprobación del congreso (Council on Foreign Relations, 2015). En consecuencia, el congreso demostró una clara oposición al PIAC, en tanto que el comité de asuntos exteriores aprobó por unanimidad el Acto de Revisión del Acuerdo Nuclear de 2015, por medio del cual el cuerpo legislativo buscó aumentar la participación del congreso en la negociación. Sin embargo, por medio de dicha figura jurídica, el ejecutivo no se vio obligado a lograr el apoyo de dos terceras partes del congreso, como sí requería la aprobación de un acuerdo; por el contrario, eran los opositores en el congreso

quienes necesitaban la misma proporción de apoyo para autorizar una resolución que desaprobara el PIAC (Heritage Foundation, 2015). Es decir, que tras el Acto de Revisión presentado por la comité de asuntos exteriores, el gobierno Obama debía asegurar el apoyo de tan solo un tercio del congreso y no de dos tercios, como pretendían los opositores.

El congreso también se mostró muy preocupado por los términos de la negociación. Según el reporte de Katzman y Kerr presentado ante el Servicio de Investigación del Congreso, las congresistas republicanos, e incluso algunos demócratas, estaban intranquilos por los beneficios económicos y el uso que Irán pudiera hacer de los recursos que le serían descongelados tras la negociación (2015, p.14). La prevención descansaba en el acceso a 60 billones de dólares en reservas internacionales que estaban congelados, así como el permiso a exportar 2.6 millones de barriles de petróleo al día.

A pesar de las presiones a todo nivel descritas anteriormente, el gobierno Obama estuvo en la capacidad de conseguir suficientes votos a favor del acuerdo por parte de los senadores demócratas. Según Einhorn y Nephew, el factor determinante para superar la oposición fue la falta de argumentos convincentes por parte de la facción republicana quien buscaba el endurecimiento de las sanciones por medio del rechazo sobre el pacto alcanzado por el P5+1 (2016, p.3). La victoria tuvo que lograrse dentro del mismo partido de gobierno, puesto que tal como afirman los autores anteriormente citados, no todos los congresistas demócratas estaban plenamente conformes con el PIAC, puesto que querían ampliar las imposiciones hacia otros aspectos que no fueron abordados en las negociaciones (2016, p.17).

La falta de disposición iraní impidió la concreción de resultados tangibles y le significó al gobierno de Obama el adjetivo de débil por parte de los republicanos en el congreso (Akbarzadeh, 2011, p.162). Así mismo, le supuso un arduo trabajo en su intención de honrar lo pactado y levantar las sanciones tras la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta. Las voces más críticas, en ambos partidos, argumentaron que Irán no cumpliría su palabra y que Obama traicionó los valores

estadounidenses. Las críticas, según Akbarzadeh, también se dirigieron contra el multilateralismo por cuenta de la “cesión de los intereses estadounidenses en manos de otros poderes globales” (2011, p.172).

Lobby israelí

La política exterior estadounidense es resultado de una combinación de intereses gestionados por parte de grupos de interés (Halperin y Clapp, 2006). Estos pueden clasificarse según el tema -economía, armas, medio ambiente, la etnicidad- entre otros. La cantidad de grupos de interés activos con participación en la formulación de la política exterior de Estados Unidos es amplia. Cerca de 11.000 firmas de cabildeo, con aproximadamente 70.000 funcionarios, gestionan intereses particulares en Washington (McCormick, 2012).

La relación entre el ejecutivo y los grupos de interés en materia de política exterior para la negociación del acuerdo nuclear iraní se pueden abordar desde la influencia o desde el soporte. De tal forma que las decisiones presidenciales requieren de un cálculo que contemple la obtención o pérdida de apoyo por parte de ciertos grupos con intereses particulares en asuntos de política exterior. Halperin y Clapp (2006) indican que el ejecutivo puede considerar en dos vías los factores domésticos dentro de la formulación de la política exterior, especialmente los grupos de interés: en primer lugar, el presidente puede tomar decisiones basado en consideraciones políticas y buscar ganar o ampliar su influencia sobre sectores claves de la sociedad por medio de decisiones a nivel internacional. Estas pueden incluir apoyo a ciertos grupos étnicos, así como el veto o revisión de tratados comerciales para favorecer ciertas industrias, entre otras. En segundo lugar, los factores domésticos pueden presionar al ejecutivo para que tome decisiones a nivel internacional condicionado a facilidades de gobernabilidad y favorabilidad ante la opinión pública.

Según Halperin y Clapp (2006) los líderes en el congreso se configuran como el grupo cuyo apoyo es el más importante para el presidente. Sin embargo, la labor

del congreso es objeto de una minuciosa evaluación desarrollada por los grupos de interés, quienes influyen sobre los legisladores por medio del apoyo en las urnas, manejo de la opinión pública y financiación para las campañas electorales.

Es precisamente el *lobby* en favor de Israel uno de los grupos de interés más fuertes en Washington. Según Mearsheimer y Walt ningún otro grupo de presión o de interés ha sido más efectivo en moldear a su favor la política exterior de Estados Unidos puesto que ha probado su capacidad de “convencer a los americanos de que los intereses de los dos países son idénticos” (2006, p.30). Incluso, los críticos más acérrimos del lobby israelí indican que como nunca antes en la historia, los intereses y la seguridad de Estados Unidos se ve amenazada por sí mismo debido a su política de consolidar la proyección internacional israelí (Kiely, 2017).

El cabildeo israelí, cuyo mayor exponente es el Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos (AIPAC, por sus siglas en inglés) acude a los siguientes argumentos para exaltar su alianza con Estados Unidos: i) Israel es un socio estratégico de vital importancia para Washington; ii) ambos luchan contra el terrorismo de corte fundamentalista; iii) Israel es la única democracia en Medio Oriente; iv) el respaldo de Estados Unidos es una compensación moral por los crímenes cometidos contra el pueblo judío; y finalmente, v) el excepcionalismo israelí que retrata a los árabes como malvados. Mearsheimer y Walt indican que ningún argumento estratégico ni moral explica el excesivo apoyo de Estados Unidos a Israel. La respuesta al apoyo irrestricto, entonces, radica en el poder político del lobby israelí (2006, p.38).

Por cuenta de este cabildeo, por ejemplo, la asistencia a Israel goza de beneficios exclusivos por parte de Estados Unidos. En primer lugar, la forma de desembolso: mientras que el pago a otros países que reciben la ayuda se hace cada cuatro meses, Israel obtiene la ayuda al inicio de cada año fiscal. En segundo lugar, Israel no debe rendir cuentas sobre el gasto de los recursos recibidos. En tercer lugar, el acceso a la información privilegiada: Estados Unidos le comparte inteligencia que no llega con la misma facilidad a otros aliados en Europa. Y finalmente, el apoyo

incondicional que Washington despliega en favor de Israel a nivel diplomático¹⁰ (Mearsheimer y Walt, 2006, p.31).

El éxito de este grupo de interés se explica por las siguientes razones: en primer lugar, la población judía está mayoritariamente concentrada en estados con gran participación de delegados de colegios electorales: Nueva York, Nueva Jersey, Florida, California e Illinois, entre otros. En segundo lugar, la población judía ha participado de forma amplia en las elecciones, tanto a congreso como a presidencia; por tanto, los candidatos se muestran atentos y sensibles a las necesidades de esta comunidad, especialmente en años electorales. En tercer lugar, el cabildeo pro Israel se configura como el grupo de interés que más aportes financieros realiza para las campañas, tanto al congreso como a la presidencia. Por las características anteriores y los resultados obtenidos, AIPAC es considerado el lobby étnico más efectivo de todos (McCormick, 2012, p.73).

Sin embargo, el cabildeo israelí no pudo impedir el Plan Integrado de Acción Conjunta. Según especialistas opositores, el acuerdo nuclear significó una derrota pública para AIPAC que no había recibido en materia de seguridad nacional para Israel, debido a que el eje central del cabildeo ha sido la imposición de sanciones a Irán. Este grupo de interés no estuvo en la capacidad de frenar el pacto ni de lograr la negativa de aprobación por parte del congreso tras la firma. La posición de AIPAC estaba en línea con el partido republicano, pero no lograron atraer a ningún congresista demócrata; mientras que Obama logró el apoyo suficiente dentro de su partido para asegurar que la oposición no tuviera cómo vetar el PIAC (Washington Post, 2015). A pesar de que la derrota de AIPAC fue publicitada como sin precedentes, el Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos ya había fracasado en el pasado en su intención de evitar determinaciones de política exterior estadounidense en asuntos de interés para Israel, ambos en gobiernos

¹⁰ Desde 1982, Estados Unidos ha vetado 33 resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que eran fundamentales para Israel, un número más grande que el total de vetos hecho por otro integrante del Consejo de Seguridad. También ha bloqueado el esfuerzo de los Estados árabes de incluir a Israel en la agenda de la AIEA (Mearsheimer y Walt, 2006, p.31).

republicanos. La primera, ocurrió en 1981 durante la administración Reagan. El *lobby* pro-israelí no impidió la venta de sistemas de alerta y control aerotransportado a Arabia Saudí. La segunda, durante el gobierno Bush, en 1991, cuando AIPAC no logró suprimir las cláusulas que condicionaban un paquete de préstamos de 10 billones de dólares (Foreign Policy, 2015).

Tras el anuncio del presidente Obama sobre la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta, AIPAC declaró su apoyo constante a los esfuerzos diplomáticos por acabar el programa nuclear iraní; así mismo, señaló su agradecimiento público al gobierno estadounidense por el compromiso durante las negociaciones. Sin embargo, el comité pro-israelí dejó claro que el acuerdo alcanzado no logró el propósito establecido, y que por el contrario empoderó a Irán para continuar con su apoyo al terrorismo en contra de Israel y Estados Unidos. En el mismo sentido, AIPAC instó al congreso de Estados Unidos a vetar el pacto nuclear para lograr mejores términos de negociación; de igual forma, pidió al cuerpo legislativo presionar al ejecutivo a trabajar con aliados internacionales para mantener la presión económica sobre Irán (AIPAC, 2015).

El Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos emprendió una férrea campaña de *lobby* dirigida a los legisladores para lograr el veto del acuerdo presentado por la administración Obama. Durante los sesenta días correspondientes a la revisión del congreso se estima que AIPAC, y otros grupos pro-israelíes, gastaron entre 20 y 40 millones de dólares en comerciales de televisión, pautas publicitarias en redes sociales y contactos directos con miembros del congreso para lograr el veto (USA Today, 2015). Por su parte, el gobierno desplegó a todos los altos funcionarios relacionados con asuntos de seguridad nacional para hacer presentaciones con información clasificada a los integrantes del congreso. El secretario de estado, el vicepresidente y el secretario de defensa sostuvieron reuniones para este fin. Incluso, el presidente Obama se reunió en varias oportunidades con congresistas indecisos de su partido. El apoyo también provino desde el exterior. Los embajadores de los países europeos firmantes del Plan Integrado de Acción

Conjunta -Francia, Reino Unido y Alemania- desarrollaron reuniones en sus residencias diplomáticas en Washington para evitar el veto del congreso (CNN, 2015).

La gestión gubernamental fue más efectiva que la oposición republicana y el lobby pro-israelí. Como establecen algunos reportes de prensa, la denominada derrota de AIPAC puede atribuirse a tres factores: en primer lugar, el activo trabajo de la Casa Blanca con los congresistas; en segundo lugar, a la fracasada estrategia empleada por AIPAC, quien desplegó un enfoque partidista que abiertamente privilegió a los republicanos; y finalmente, el apoyo al Plan Integrado de Acción Conjunta por parte de *J Street*, otro grupo de interés pro israelí que a diferencia de AIPAC, es una organización que promueve los intereses de Israel en Estados Unidos basado en posturas liberales y progresistas, más afines a la administración Obama (USA Today, 2015).

Adicionalmente, se señala al primer ministro israelí como aquel que selló la derrota tras su discurso en el congreso estadounidense en 2015, debido, entre otras, a que la visita, que fue organizada por la embajada israelí en Washington no fue informada a la Casa Blanca, lo cual fue muy mal recibido por el ejecutivo (New York Times, 2015). Ya lo en lo concerniente al congreso, el resultado del discurso del primer ministro puede resumirse en la siguiente cita: “Su presencia no fue bien recibida por cuanto que Israel estaba en medio de una contienda electoral. El tono del discurso fue percibido con excesiva superioridad y excepcionalismo. Y demostró falta de habilidad política, puesto que el mensaje que entregó habría sido más acertado para un país que recién hubiese elegido a Ronald Reagan y no al liberal Barack Obama” (Washington Post, 2015).

Conclusiones

En este capítulo se abordaron los factores domésticos que mediaron las presiones sistémicas y sub-sistémicas alrededor de la firma de acuerdo nuclear con

Irán, para lo cual se emplearon las variables contempladas por el marco analítico. El Realismo Neoclásico es un enfoque teórico pertinente para entender la forma en que el gobierno de una potencia como Estados Unidos se encuentra condicionado a nivel doméstico para formular su política exterior.

Se mostró el cambio de estilo de la administración Obama en la conducción de su relación con Irán, en comparación a la de su antecesor, el gobierno Bush. Por medio de esto, se explicó el enfoque dual que logró la firma del acuerdo nuclear: en primer lugar, los anuncios conciliadores y la falta de condicionantes democráticos y la primacía del multilateralismo; y en segundo lugar, la imposición de sanciones al gobierno liderado por Mahmud Ahmadineyad.

El análisis sobre los recursos de poder material relativo evidencia que la decisión de abordar el asunto nuclear iraní desde la negociación obedeció a la percepción del ejecutivo sobre la posición de Estados Unidos en el sistema internacional y sus cantidades relativas de recursos físicos. La presidencia de Obama advirtió en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 que la economía del país requería ser rescatada del colapso; manifestó el desgaste de la opinión pública por la guerra contra el terror del gobierno Bush; y además, señaló la profunda división nacional en asuntos como el derecho de acceso al servicio médico, el cambio climático y la seguridad nacional.

Con relación al congreso como unidad de análisis, se mostró que su grado de participación en la formulación de la política exterior está en función de la supervisión. Además, se indicó que el ejecutivo tiene una ventaja establecida en el ordenamiento jurídico, la cual le permite contar con información privilegiada y autonomía para la toma de decisiones. Esta característica ocasiona que el ejecutivo y el legislativo difieran en cuanto a la percepción de la amenaza que supone el régimen de los ayatolás con capacidad nuclear, y la forma más adecuada de enfrentarla desde la posición en el sistema internacional y los recursos de poder material relativo.

El capítulo también destacó que los grupos de presión pro israelí se configuran como el *lobby* étnico más activo e influyente en la formulación de la política exterior de Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de la ascendencia en Washington la gestión no fue efectiva y no evitó que el congreso vetara la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta. La derrota a los intereses israelíes se atribuye a la excesiva concentración de AIPAC con los congresistas republicanos, la celeridad de la Casa Blanca en la celebración de reuniones con congresistas indecisos, y el apoyo al acuerdo nuclear de *J Street*, otra organización pro israelí, pero de postura liberal progresista.

Conclusiones generales

El propósito de este trabajo de grado fue entender los factores tanto sistémicos como domésticos que llevaron a Estados Unidos a dar un viraje a su política exterior frente a Irán durante la administración del presidente Barack Obama y negociar el Plan Integrado de Acción Conjunta.

La relación entre Estados Unidos e Irán desde la conformación de la República Islámica ha estado marcada por la desconfianza mutua y la rivalidad geopolítica. Israel, socio estratégico de Washington en Medio Oriente y rival de Teherán, se configura como un actor fundamental que determina el tipo de relación binacional. El Estado hebreo despliega a nivel internacional un juicioso ejercicio que estrecha y profundiza la agenda con el Departamento de Estado; mientras que a nivel doméstico, efectúa un trabajo de lobby en el congreso, medios de comunicación y centros de pensamiento especializados por medio de organizaciones de cabildeo altamente financiadas y muy efectivas. Por ejemplo, estos grupos de presión pro israelíes durante el gobierno de Bill Clinton impidieron el levantamiento de las restricciones a la venta de cigarrillos a Irán, una transacción comercial que no se puede equiparar a la firma de un acuerdo nuclear y sus consecuencias -el descongelamiento de los activos iraníes en la banca mundial- pero que permite comprender la magnitud de lo alcanzado por la administración del presidente Obama. De ahí el interés por estudiar y analizar cuáles fueron los factores sistémicos que incidieron en la decisión de Estados Unidos de negociar el Plan Integrado de Acción Conjunta con Irán y los obstáculos que tuvo que superar a nivel doméstico, si se toma en consideración la fuerte oposición de los congresistas republicanos y los principales comités de lobby israelí.

A lo largo de esta investigación se mostró cómo el gobierno Obama representó un cambio en la relación que habían desarrollado Estados Unidos e Irán desde la Revolución Islámica de 1979. A partir del discurso de toma de posesión del cargo como presidente en enero 21 de 2009, quedó claro cuál sería el enfoque desarrollado por el mandatario estadounidense. La orientación de la nueva

administración en comparación a la del expresidente Bush, antecesor de Obama, abordó el asunto nuclear iraní desde la negociación y el multilateralismo. Dicha intención conciliatoria manifestada en el discurso de posesión estuvo determinada por factores tanto sistémicos como domésticos y se constituyeron como el problema de investigación del trabajo de grado.

Como pregunta central se planteó: ¿Qué factores sistémicos y domésticos incidieron en la administración Obama para negociar con Irán el acuerdo nuclear? Para resolverla se identificaron los factores estructurales y a nivel de la unidad que incidieron en la negociación del Plan Integrado de Acción Conjunta. Como hipótesis de trabajo, se formuló que la negociación del PIAC por parte de Estados Unidos se dio como resultado de la falta de capacidad militar estadounidense, tras los fracasos de Afganistán e Irak medidos en términos de costo-beneficio, y la necesidad de atender los desafíos sistémicos y sub-sistémicos representados en las siguientes tres dinámicas: en primer lugar, las proyecciones de poder global de Rusia, por medio de su intervención en Siria; el revisionismo iraní, representado en el apoyo a milicias chiitas en Siria, Irak, Yemen y Líbano; y la aparición de Estado Islámico, el grupo terrorista sunita antes afiliado a Al-Qaeda, que además de controlar territorio en Siria e Irak inspiró una nueva ola de ataques terroristas en Occidente difícilmente detectables por su bajo costo y simpleza.

Por lo anterior, el presidente Obama decide negociar el acuerdo nuclear con Irán para alcanzar los siguientes objetivos. Primero, evitar una profundización de la crisis en Medio Oriente al desarrollar un enfoque conciliador con un poder regional revisionista. Segundo, prevenir que los otros poderes regionales, Israel y Arabia Saudí, decidan responder a la amenaza y adquieran o desarrollen armas nucleares. Y finalmente, estabilizar Irak por medio de un restablecimiento del balance de poder a favor de lo chitas sin depender exclusivamente del *hardpower*, por cuenta del fracaso tras la invasión en 2003. Lo anterior, en el marco del reconocimiento de las limitaciones tanto de la economía estadounidense, motor de la presencia

estratégica internacional: despliegue militar y capacidades diplomáticas; así como de la posición en el sistema internacional.

Para desarrollar la hipótesis y responder a la pregunta central, se empleó como marco analítico el Realismo Neoclásico. Por medio de las unidades de análisis aportadas por este enfoque teórico se abordaron los factores estructurales que afectaron la formulación de la política exterior de la presidencia de Obama, y cómo fueron mediados dichos factores por las variables domésticas.

El RNC como enfoque intermedio entre las explicaciones puramente estructuralistas y las domésticas permitió identificar que el Plan Integrado de Acción Conjunta fue resultado de la combinación de dos factores: la reducción de las condiciones de poder material de Estados Unidos y el enfoque conciliador y multilateral de la administración Obama. De igual forma, que la negociación requería un cambio radical de la contraparte iraní. Lo anterior sólo fue posible tras la llegada al poder de Hasan Rohani, quien con una postura moderada, a diferencia de su antecesor Mahmud Ahmadineyad, y con la economía de su país al borde del colapso por las sanciones económicas y los costos de su expansión geopolítica en Medio Oriente, se vio obligado a recomponer su relación con Occidente y ceder en la negociación.

El Realismo Neoclásico, como se mostró en el primer capítulo, presenta limitaciones y no permite explicar a cabalidad la firma del PIAC; no obstante, la elección de este marco analítico es coherente debido a que la formulación de la política exterior del gobierno Obama hacia Irán en la firma del acuerdo nuclear no sería completa si se aborda desde una sola unidad de análisis. En ese sentido, al emplear las herramientas teóricas aportadas por el RNC para analizar la estructura y lo doméstico, se eluden las interpretaciones reducidas.

En lo que respecta al programa nuclear iraní, la investigación permitió determinar que Estados Unidos y Europa fueron los principales promotores. El propósito fue

evitar la proliferación de armas nucleares en Medio Oriente por medio de la transferencia de tecnología nuclear supervisada en la década de 1950. Gracias a los estímulos y las capacitaciones a los ingenieros iraníes, Teherán desarrolló una infraestructura nuclear propicia para el enriquecimiento de uranio y otros procedimientos que derivan en la construcción de armas nucleares. La revolución de 1979 cesó la cooperación internacional por cuenta de la falta de confianza en el régimen de los ayatolás y la oposición del líder supremo, quien consideraba el desarrollo atómico como contrario a los preceptos del islam. Sin embargo, la guerra contra Irak y la necesidad de contar con autonomía energética obligaron al gobierno iraní a buscar nuevos socios: Rusia, China y Pakistán. Producto de la falta de transparencia con los inspectores internacionales y la retórica antioccidental, Estados Unidos impuso sanciones económicas al país persa, las cuales fueron levantadas solo hasta la implementación de lo acordado en el PIAC en 2015.

La negociación del PIAC también estuvo condicionada por factores estructurales. Tras abordar las variables aportadas por el Realismo Neoclásico para caracterizar el sistema internacional y distinguir las limitaciones sistémicas y sub-sistémicas, se encontró que la proyección de Rusia, como un poder global, afectó el contexto estratégico de Estados Unidos en Medio Oriente. La conformación del “califato” de Estado Islámico, sumado a la búsqueda de prestigio internacional del gobierno ruso por medio de la obtención de influencia en Siria, para sostener el régimen de Bashar al-Assad, condicionó la estrategia estadounidense en un claro ejemplo de un factor sistémico con consecuencias sub-sistémicas. Así mismo, la expansión revolucionaria iraní efectuada en Siria, Irak, Yemen y Líbano a cargo de milicias subsidiarias, como Hezbolá, se constituye como un factor de inestabilidad.

El Realismo Neoclásico establece que los factores sistémicos y sub-sistémicos afectan el comportamiento del jefe de Estado, especialmente en lo que respecta a la evaluación de las amenazas para los intereses nacionales. A partir de lo anterior, se determinó que el revisionismo iraní y por consiguiente el cambio percibido por la EPE estadounidense en los componentes de poder de Irán se constituyen como

una amenaza a sus intereses en Medio Oriente, especialmente por la intención de Teherán de reformular el orden sub-sistémico en la región. Por su parte, Arabia Saudí e Israel, los principales rivales de Irán, mostraron su descontento frente a la firma del PIAC, especialmente por el levantamiento de las sanciones económicas al régimen de los ayatolás. A pesar de la molestia de estos países, la investigación permitió establecer que Estados Unidos no privilegió su relación con Teherán; por el contrario, la administración Obama abandonó las imposiciones democráticas a la casa Saudí, a diferencia del gobierno Bush. Así mismo, reestableció las relaciones binacionales desde el respeto mutuo y la ampliación de la agenda conjunta más allá de la lucha contra el terrorismo, tanto así que se vio obligado a hacer un balance entre las presiones domésticas y las sub-sistémicas: en el primer caso, fue criticado por algunos congresistas, tanques de pensamiento especializados, medios de comunicación y organizaciones defensoras de derechos humanos por la falta de exigencias democráticas a Riad; en el segundo caso, requirió mostrar a los saudís su compromiso, especialmente tras la firma del Plan Integrado de Acción Conjunta con Irán. Como consecuencia de la anterior, el gobierno de Obama firmó un acuerdo para la venta de armas y equipo de guerra por 115 billones de dólares, la cifra más alta en toda la historia de los convenios entre ambos países.

En cuanto a Israel, es claro que la relación durante el gobierno Obama estuvo distanciada. El país hebreo no encontró el mismo apoyo que durante la administración Bush en asuntos considerados como vitales para su seguridad nacional: la construcción de asentamientos, la resolución del conflicto con los palestinos, la seguridad y el bloqueo a Gaza, así como las preocupaciones geoestratégicas en Medio Oriente e Irán, entre otros. La relación estuvo marcada por el unilateralismo. Sin embargo, tras la firma del PIAC en 2015, Estados Unidos apoyó el incremento de las inversiones israelíes en sistemas de defensa de cohetes. De igual forma, el gobierno Obama culminó un memorando de entendimiento que aumentó en 3.8 billones de dólares anuales la asistencia de seguridad a Israel, especialmente en materia de apoyo financiero, y estuvo dispuesta a incrementarlo hasta 4.5 billones.

El estudio de las variables domésticas aportadas por el marco analítico permitió establecer la forma en que el gobierno Obama extrajo los recursos domésticos para formular la política exterior hacia Irán y firmar el acuerdo nuclear. Como establecen los preceptos aportados por el Realismo Neoclásico, se encontró que el programa nuclear iraní se constituía como un imperativo internacional, el cual fue abordado desde un enfoque conciliatorio que fue filtrado por medio de la estructura del Estado: el poder material relativo, el congreso, y el *lobby* anti-iraní.

En primer lugar, se destaca que la administración Obama presentó un enfoque conciliador que buscó privilegiar el diálogo y el respeto por las instituciones propias del orden liberal. Así, llevó la discusión del asunto nuclear iraní a las Naciones Unidas. Por medio de lo anterior, recompuso la relación entre Washington y ese organismo, tras el unilateralismo de Bush. De igual forma, logró el establecimiento de confianza diplomática con China y Rusia, una determinación fundamental para lograr el PIAC. En ese mismo sentido, se mostró abierto al diálogo con el gobierno iraní desde el inicio de su mandato en 2009; sin embargo, no encontró eco en Teherán, por cuenta de la retórica antioccidental de Ahmadineyad y la falta de transparencia con los inspectores de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

En segundo lugar, la política exterior es impulsada principalmente por la posición del Estado en el sistema internacional, más específicamente por sus cantidades de recursos físicos. A partir de lo anterior, se encontró que la administración Obama reconoció un declive en los recursos de poder material relativo de Estados Unidos heredados del gobierno Bush. Por tanto, la proyección internacional, representada en la capacidad militar y la presencia diplomática, durante su mandato estaba condicionada. De ahí que el alcance y la ambición estuviera limitada y no se contemplara una intervención militar en Irán para frenar su programa nuclear.

En tercer lugar, se estableció la primacía del ejecutivo frente al legislativo en la formulación de la política exterior. Además, que la participación de los congresistas en el manejo de los asuntos externos de Estados Unidos radica principalmente en

la supervisión. Considerando lo anterior, se determinó que la legislación estadounidense le permite al ejecutivo presentar tratados y acuerdos ejecutivos al congreso, dependiendo de la conveniencia. Para el caso del pacto nuclear, el gobierno Obama optó por la segunda opción; así, evitó la necesidad de contar con la aprobación de las dos terceras partes del cuerpo legislativo. Sin embargo, la oposición republicana presentó un acto de revisión que buscaba vetar el acuerdo. Ante esto, el gobierno fue lo suficientemente hábil en movilizar a los altos funcionarios, incluido el primer mandatario, y lograr el apoyo de los congresistas indecisos y derrotar a la oposición y el lobby pro israelí contrario al PIAC.

Finalmente, tal como se mencionó al comienzo de este apartado, el interés por desarrollar este trabajo de grado radica en Estados Unidos como objeto de estudio, y más específicamente la incidencia de las organizaciones de *lobby*, en este caso el étnico pro israelí, que impidieron la venta de cigarrillos a Irán durante el gobierno Clinton, pero que fallaron en evitar el Plan Integrado de Acción Conjunta.

El Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos es la organización más relevante en Washington. AIPAC exalta la alianza de Estados Unidos con Israel, argumenta que las agendas de cada país se encuentran alineadas; además, que el terrorismo es un flagelo de igual afectación y que el apoyo es una compensación moral. Sin duda, el lobby pro israelí ha logrado influir en asuntos de interés para el Estado hebreo. Entre ellos se destaca: la reducción a las condiciones para el otorgamiento de ayuda económica, la transferencia de información de inteligencia y el soporte diplomático. La fortaleza de AIPAC radica en su capacidad financiera, la cual es traducida en apoyo electoral en los colegios que más votos otorgan. Sin embargo, se logró establecer que el Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos perdió el pulso con el gobierno. Lo anterior en razón a que el eje central de la campaña en contra del PIAC se centró en los congresistas republicanos; mientras que el gobierno abrió el abanico, incluso a los opositores, tanto así que alcanzó el apoyo al acuerdo nuclear de otras organizaciones de lobby pro israelíes como *J Street*.

Con la llegada del presidente Donald Trump, el panorama cambió de forma radical. El pasado 8 de mayo, Estados Unidos se retiró del Plan Integrado de Acción Conjunta, lo cual significa el reinicio de las sanciones económicas a Irán. La decisión es coherente con las promesas que el primer mandatario realizó durante la carrera presidencial, más no con la información de la Agencia Internacional de Energía Atómica, que ha verificado el cumplimiento de lo pactado por parte de Teherán. La decisión se ajusta a los múltiples llamados hechos por el gobierno israelí, quien ahora está presionado el cese definitivo del PIAC.

Hasta ahora, el gobierno iraní se ha mantenido en el pacto por cuenta de las estrechas conversaciones que ha sostenido con los firmantes europeos, a pesar del apoyo estadounidense a las pretensiones israelíes, como el traslado de la embajada a Jerusalén. Sin embargo, se podría acelerar el retiro absoluto del PIAC por parte de Irán como resultado de la pugna interna entre moderados y radicales por el control de los asuntos públicos. La línea dura gubernamental y clerical es la más beneficiada puesto recibe más réditos por la falta de credibilidad de Estados Unidos y su negativa de mantener lo pactado a nivel internacional. Por su parte, el presidente Hasan Rohani, quien ha mostrado cautela a la espera de soluciones por parte de Europa, indicó que de no lograr un resultado satisfactorio, su país superará los niveles de enriquecimiento previos al acuerdo.

El retiro de Estados Unidos no solo afecta a la débil economía iraní. Sus socios europeos también se vieron afectados. Empresas alemanas y francesas, principalmente, habían reactivado sus operaciones en Irán. De igual forma, el intercambio de bienes y servicios aumentó tras la implementación del pacto y el levantamiento de las sanciones. Considerando lo anterior, Europa se verá obligada a hacer un balance de las presiones que reciba de Washington, para endurecer su postura y asegurar que las sanciones sean efectivas, al tiempo que evita la radicalización del régimen de los ayatolás y con esto la militarización del programa

nuclear; de igual forma, estará condicionada internamente por parte de grupos de presión con intereses multimillonarios en la economía iraní.

El acuerdo dependerá en gran medida de la disposición y capacidad de maniobra de la Unión Europea. Como se mostró previamente, Alemania, Francia y Reino Unido fueron los gestores iniciales del PIAC por cuenta de las negociaciones de 2003. Europa considera que el acuerdo nuclear alcanzado con Irán en 2015 se constituye como una herramienta central de la no proliferación y por consiguiente un elemento definitorio de la seguridad mundial. En línea con lo anterior, los gobernantes del denominado E3 emitieron una declaración conjunta el 8 de mayo en la cual expresaron su compromiso para mantener lo pactado. Por su parte, China y Rusia también expresaron públicamente su compromiso con el PIAC y el desarrollo de la implementación.

Por todo lo anterior, se puede afirmar que el futuro del Plan Integrado de Acción Conjunta tiene consecuencias que aportan líneas de investigación que pueden desarrollarse posteriormente desde las Relaciones Internacionales. Asuntos como la relación entre la administración Trump y sus socios europeos tras el retiro; el liderazgo internacional del grupo E3 de cara al enfoque unilateral estadounidense; el análisis de la formulación de la política exterior de Estados Unidos desde la personalidad del líder o la divergencia de Irán y Rusia en Siria, entre muchos otros, se configuran como indagaciones pertinentes de la disciplina.

Referencias bibliográficas

- AIEA, (2005). *Comunicado de la Misión Permanente en la República Islámica de Irán*. Recuperado de https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2005-87_sp.pdf
- AIPAC, (2015). *AIPAC Statement on Proposed Iran Nuclear Agreement*. Recuperado de: <https://www.aipac.org/learn/resources/aipac-publications/publication?pubpath=PolicyPolitics/Press/AIPAC%20Statements/2015/07/AIPAC%20Statement%20on%20Proposed%20Iran%20Nuclear%20Agreement>
- Ansari, Y. (2014). *Iran's Nuclear Hedge: The Development of the Iranian Nuclear Program And Why It Keeps The Nuclear Option on the Table*. (Tesis de maestría). Stanford University. Recuperado de <https://stacks.stanford.edu/file/druid:fj569py0340/Ansari%20CISAC%20Honors%20Thesis.pdf>
- Ashford, E. (2018). Unbalanced Rethinking America's Commitment to the Middle East. Air University Press, *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1, pp. 127-148.
- Bahgat, G. (2004). Saudi Arabia and the War on Terrorism. *Arab Studies Quarterly*, Vol. 26 (1), 51- 63.
- BBC, (2013). Iran Ready for Nuclear Talks, Says President Rouhani. Recuperado de <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-24235932>
- Berge, P. (2016). *United States of Jihad*. Nueva York, Estados Unidos: Crown Publishers.
- Berman, I. (2015). *Iran's Deadly Ambition: The Islamic Republic's Quest for Global Power*. Nueva York, Estados Unidos: Encounter Books.
- Bruno, G. (2010). *Iran's nuclear program*. Council on Foreign Relations. Recuperado de: <https://www.cfr.org/backgrounder/irans-nuclear-program>
- Brzezinski, Z. (2004). *Iran: Time for a New Approach. Report of an Independent Task Force*. Council on Foreign Relations. Recuperado de <https://www.cfr.org/report/iran-time-new-approach>
- Casa Blanca, (2010). *National Security Strategy*. Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>
- Calvo, E. (2007). The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature, *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 2 pp. 263-280.

- Center for Non-Proliferation Studies, (2005). *Iran: Nuclear Overview*. Recuperado de www.nti.org
- Chubin, S. (2012). *Iran and the Arab Spring: Ascendancy Frustrated*. Gulf Research Center. Recuperado de [https://carnegieendowment.org/files/Iran and Arab Spring 2873.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Iran_and_Arab_Spring_2873.pdf)
- CNN, (2015a) *Washington battle rages over Iran nuclear deal's fate*. Recuperado de: <https://edition.cnn.com/2015/08/03/politics/aipac-iran-nuclear-deal-congress/index.html>
- (2015b) *Obama defends Saudi relationship: 'Sometimes we have to balance*. Recuperado de <https://edition.cnn.com/2015/01/27/politics/obama-saudi-arabia-zakaria/index.html>
- Congressional Research Center (2015). *International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law*. Recuperado de <https://fas.org/sqp/crs/misc/RL32528.pdf>
- Council on Foreign Relations, (2015). *How binding is the Iran deal*. Recuperado de <https://www.cfr.org/interview/how-binding-iran-deal>
- Crosston, M. (2014). *Cold War and Ayatollah Residues Syria as a Chessboard for Russia, Iran, and the United States*, Air University Press, *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 8, No. 4. pp. 94-111.
- Davis, T. (2016). *U.S. - Saudi Relations: The George W. Bush Era*. California State Polytechnic University. Recuperado de <https://www.cpp.edu/~class/political-science/participate/undergraduatejournal/vol1/Davis.pdf>
- Departamento de Estado, (1978). *Cable 125971 Embassy Teheran: "U.S.-Iran Nuclear Cooperation Agreement," Confidential*, National Security Archives, Nuclear Vault. Recuperado de <https://history.state.gov/historicaldocuments>
- Dodge, M., Groves, S. y Philips, J. (2015). *Senate's Iran Nuclear Bill Misses the Point*. Heritage Foundation. Recuperado de <https://www.heritage.org/middle-east/report/senates-iran-nuclear-bill-misses-the-point>
- Dutkiewicz, P. y Kozhanov, N. (2016). *Civil War in Syria and the Evolution of Russian - Iranian Relations*. Russian Studies Unit. Emirates Policy Center. Abu Dhabi.
- Einhorn, R. & Nephew, R. (2016). *The Iran Nuclear Deal: A Prelude to Proliferation in the Middle East*. The Brookings Institute. Washington D.C.
- Eisenhower, D. (1953). *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Diciembre 8*. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9774>

- Flyn, M. (2014). The International and Domestic Sources of Bipartisanship in U.S. Foreign *Political Research Quarterly*, Vol. 67, No. 2, pp. 398-412.
- Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y Teorías de Relaciones Internacionales: una cartografía*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Foreign Policy, (2009a). *¿What is grand strategy and why do we need it?*. Recuperado de <http://foreignpolicy.com/2009/04/08/what-is-grand-strategy-and-why-do-we-need-it/>
- (2015b). *The Iran Long Game: Bush vs. Obama. Why when it comes to the U.S. strategy on the nuclear deal, consistency is a fool's game*. Recuperado de <http://foreignpolicy.com/2015/04/14/the-iran-long-game-bush-vs-obama-nukes/>
- (2018c). *The United States Finally Has an Aggressive Plan to Defang Iran. Secretary of State Mike Pompeo has an impressive strategy to counter Tehran and break free from two decades of failed U.S. policy*. Recuperado de <http://foreignpolicy.com/2018/05/21/the-united-states-finally-has-an-aggressive-plan-to-defang-iran-trump-pompeo/>
- Gasiorowski, K. (1991). *US. foreign policy and the Shah: building a client state in Iran*. Cornell University Press. *The Journal of Politics* 1992, Vol 54:4, 1226-1228
- Halperin, M. y Clapp, P. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. The Brookings Institution. Washington DC.
- Izhak, O. (2016). The Threats and Challenges of a Multipolar World a Ukraine Crisis Case Study. *Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes*. Vol. 15, No. 1, pp. 32-44.
- Inskip, S. (2015). *Born In The USA: How America Created Iran's Nuclear Program*. National Public Radio. Recuperado de <https://www.npr.org/sections/parallels/2015/09/18/440567960/born-in-the-u-s-a-how-america-created-irans-nuclear-program>
- Hanauer, L. (2015). *The days after a deal with Iran: Congress's rol in implementing a nuclear agreement*. Rand Corporation. Recuperado de https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE100/PE139/RAND_PE139.pdf
- Hersman, R. (2000). *Friends and foes. How Congress and the president really make foreign policy*. Brookings Institution. Washington, D.C.
- Jafarzadeh, A. (2002). *New Information on the Top Secret Projects of the Iranian Regime's Nuclear Program*. Reporte para el Consejo Nacional de Resistencia

Iraní. Recuperado de: <https://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02>

Jamshidi, M. y Noori, F. (2010). The United States National Security Strategy under Bush and Obama: Continuity and Change. *Journal of World Sociopolitical Studies*, Vol. 1, No. 2, October 2017, pp. 175-197 Recuperado de: https://journals.ut.ac.ir/article_63616_253a699e504f6c0eefa8eab331d3c63b.pdf

Biden, J. (2010). *Remarks to European Parliament*, Recuperado de www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/04/22/10-04-22-remarks-vice-president-biden-european-parliament

Lindsay, J. y Ripley, R. (1994). Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 47, No. 6, pp. 7-32.

Katzman, K. y Kerr, P. (2015). *Iran Nuclear Agreement: Selected Issues for Congress*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://fas.org/sqp/crs/nuke/R44142.pdf>

Kiely, P. (2017). *U.S. Foreign Policy Discourse and the Israel Lobby The Clinton Administration and the Israeli-Palestinian Peace Process*. Palgrave MacMillan

Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ide as: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, London School of Economics and Political Science.

Lobell, S., Ripsman, N. y Taliaferro, J. (2009) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mast, N. (2014). *The Israel Lobby and US Policy in the Middle East: The Iraq War, The Egyptian Arab Spring, and Iran's Nuclear Program* (Tesis de maestría). Carnegie Mellon University.

Matsaberidze, D. (2015). Russia vs. US through Georgia and Ukraine. *Partnership for Peace Consortium of Defense Academies and Security Studies Institute*. Vol. 14, No. 2, pp. 77-86.

Mead, W. (2014). *The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>

Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York, Estados Unidos: Norton & Company.

McCormick, J. (2012). *Ethnic Groups in American Foreign Policy*. Iowa State University

Milner, H y Tingley, D. (2015). "Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy" *Princeton University Press*

Nader, A., Scotten, A. y Hobbler, J. (2017). Iranian Domestic Challenges to the Joint Comprehensive Plan of Action. Perspective, Rand Corporation. Recuperado de: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE218/RAND PE218.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE218/RAND_PE218.pdf)

National Threat Initiative (2017). *Información general sobre Irán*. Recuperado de: <http://www.nti.org/learn/countries/iran/nuclear/>

New York Times, (2005a), *Relying on Computer, U.S. Seeks to Prove Iran's Nuclear Aims*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2005/11/13/international/middleeast/13nukes.html?pagewanted=all>

(2006b). *Security Council Approves Sanctions Against Iran Over Nuclear Program*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2006/12/24/world/24nations.html>

(2009c). *Obama's Message to Iran Is Opening Bid in Diplomatic Drive*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2009/03/21/world/middleeast/21iran.html>

(2013d). *Transcript of Obamas Speech in Israel*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2013/03/22/world/middleeast/transcript-of-obamas-speech-in-israel.html>

(2015e). *Lobbying Fight Over Iran Nuclear Deal Centers on Democrats*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2015/08/18/world/middleeast/lobbying-fight-over-iran-nuclear-deal-centers-on-democrats.html>

Obama, B. (2009). *Discurso Inaugural*. Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>

Patiño, C. (2017). Imperios Contra Estados. La destrucción del orden internacional contemporáneo. Bogotá, Colombia. Debate.

Perera, J. (2000). Iranian Nuclear: The Battle of Bushehr. *Energy Economist* No. 223 pp.17-20, p.18.

- Pieper, M. (2017). The transatlantic dialogue on Iran: the European subaltern and hegemonic constraints in the implementation of the 2015 nuclear agreement with Iran. *European Security*. Vol. 26, No. 1, 99-119.
- Pillar, P. (2001). *Terrorism and U.S Foreign Policy*. Washington D.C., Estados Unidos. The Brookings Institution.
- Prosner, A. (2017). Much Ado About Nothing? Status Ambition and Iranian Nuclear Reversal. *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 2, pp. 26-81
- Ramazani, R. (1980). Iran's Revolution: Patterns, Problems and Prospects. Royal Institute of International Affairs. *Oxford University Press. International Affairs*. Vol. 56, No. 3, 443-457.
- Rathbun, B. (2008). "A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*, 17 (2); 294-321.
- Reuters, (2009a). *Ahmadinejad Says Holocaust a Lie*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-iran/ahmadinejad-says-holocaust-a-lie-israel-has-no-future-idUSTRE58H17S20090918>
- (2015b). *Saudi Arabia welcomes Iran nuclear deal, seeks region free of WMD*: Recuperado de <http://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-saudi-idUSKBN0MX0PO20150406>
- (2016c). *Obama administration arms sales offers to Saudi top \$115 billion: report*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-usa-saudi-security/obama-administration-arms-sales-offers-to-saudi-top-115-billion-report-idUSKCN11D2JQ>
- Riedel, B. (2016) What the Iran deal has meant for Saudi Arabia and regional tensions. Brookings Institution. Recuperado de <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2016/07/13/what-the-iran-deal-has-meant-for-saudi-arabia-and-regional-tensions/>
- Ripsman, N. Taliaferro, J. y Lobell, S. (2017). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press.
- Rose, G. (1998). Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998), pp. 144-172.
- Sánchez, F. (2015). *UNASUR: poder y acción en Suramérica en el siglo XXI* (tesis doctoral), Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Randall, S. (2003). The Progressiveness of Neoclassical Realism. Progress in International Relations Theory: Appraising the Field. *MIT Press*.

- Simon, J. (1996). United States Non-Proliferation Policy and Iran: Constraints and Opportunities. *Contemporary Security Policy Vol. 17* 365 –394.
- Soufan, A. (2017). *Anatomy of Terror: From the Death of Bin Laden to the Rise of the Islamic State*, Nueva York, Estados Unidos: Norton & Company.
- Smith, A. (2012). *Power in a Changing Global Order: The US, Russia, and China*. Cambridge: Polity Press.
- Sterling-Folker, J. (1997). Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables. *International Studies Quarterly Vol. 41*, No. 1, pp. 1-25.
- Tama, J. (2015). *Bipartisanship in a Polarized Age: The U.S. Congress and Foreign Policy Sanctions*. School of International Service Research Paper No. 2015-2.
- Taliaferro, J. (2006) State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource Extractive State. *Security Studies, Vol. 15*. No. 3.
- The Telegraph, (2013). *Iran nuclear talks: Q and A*. Recuperado de <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/10462511/iran-nuclear-talks-Q-and-A.html>
- U.S. Energy Information Administration, (2013). Iran. Recuperado de <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/iran/iran.pdf>
- USA TODAY, (2015). *Big money and ad clash over Iran nuclear deal*. Recuperado de: <https://eu.usatoday.com/story/news/world/2015/07/21/big-money-and-ads-clash-over-iran-nuclear-deal/30469615/>
- Waltz, K. (1979). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Warrick, J. (2015). *Black Flags: The Rise of ISIS*. Nueva York, Estados Unidos: Random House.
- Washington Post, (2006a). *Ahmadinejad: Destroy Israel, End Crisis*. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/03/AR20060803000629.html>
- (2010b). *Russia halts sale of air defense missiles to Iran*. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/11/AR2010061105248.html>
- (2013c). *Israel Says Iran Deal Makes World More Dangerous*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/world/israel-says-iran-deal-makes-world->

[more-dangerous/2013/11/24/e0e347de-54f9-11e3-bdbf-097ab2a3dc2b_story.html?noredirect=on&utm_term=.dbf6c983dda6](https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2013/09/12/american-exceptionalism-explained/?noredirect=on&utm_term=.dbf6c983dda6097ab2a3dc2b_story.html)

(2013d). *American exceptionalism, explained*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2013/09/12/american-exceptionalism-explained/?noredirect=on&utm_term=.b07beea8d4c2

(2017e). *The Obama Years: The Sources of a President's Strength Were Always on Display*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/news/in-sight/wp/2017/01/05/the-obama-years-the-sources-of-a-presidents-strength-were-always-on-display/?utm_term=.1e1e302e84ba

Wesley, M. (2017) *Global Allies in a Changing World: Comparing US Alliances in the 21st Century*. ANU Press. Recuperado de www.oopen.org/download?type=document&docid=632976

Zakaria, F. (2000). *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Barcelona, España. Gedisa.