

# Aspectos de cambio y reversión en la política de Estados Unidos hacia Irán durante las presidencias de Barack H. Obama y Donald J. Trump

## Aspects of Change and Reversal in U.S. Policy toward Iran Under the Presidencies of Barack H. Obama and Donald J. Trump

JORGE ALBERTO ORTÍZ ALMANZA\*

### RESUMEN

Con base en esfuerzos teóricos sobre el estudio del cambio en política exterior, especialmente referentes a los enfoques decisionales y la reestructuración, este trabajo argumenta que la modificación estratégica de la política estadounidense hacia Irán surgió con Barack H. Obama a partir de la noción de fracaso del curso de acción previo y la amenaza que representa el programa nuclear iraní, aunque estuvo limitado por retos en tres ejes a lo largo del proceso para lograr un acercamiento que solucionara algunos temas de la agenda, especialmente la cuestión nuclear. Tal situación explica la reversión de los avances en la administración de Trump, quien fue inverso en algunos aspectos de la política de Obama. La contribución teórica consiste en extender el análisis más allá de la fase en la que se decide el cambio para esclarecer sus límites y posibilidades de consolidación, con base en el rastreo de interacciones entre actores promotores, el sujeto receptor y aquellos que resisten. Este enfoque es útil al considerar la noción de promoción del cambio y resistencia, que resulta pertinente para ilustrar el desafío al que se enfrentará Joe R. Biden para conducir la política hacia Irán.

**Palabras clave:** política exterior, Estados Unidos, Irán, acuerdo nuclear, Obama, Trump.

### ABSTRACT

Based on theoretical studies of foreign policy changes, particularly with regard to approaches for decision-making and restructuring, this article argues that the Barack H. Obama's strategic change in U.S. policy toward Iran was based on the notion of the failure of previous action and the threat of the Iranian nuclear program, even though it was limited by challenges along three axes throughout the process for achieving a solution for some issues on the agenda, especially the nuclear question. This situation explains Trump's reversal of the advances: Trump worked in an inverse direction regarding some of Obama's policies. The author's theoretical contribution is the expansion of the analysis beyond the phase in which the change was decided, to clarify its limitations and possibilities for consolidation, based on outlining the interactions

\* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <jortiz@colmex.mx>, <jortiz@politicas.unam.mx>.

among promoting actors, the receiving subject, and those who resisted. This approach is useful since it takes into consideration the notion of promoting change and resistance, which is pertinent for illustrating the challenge that Joe R. Biden will face for his Iran policy.

**Key words:** foreign policy, United States, Iran, nuclear agreement, Obama, Trump.

## INTRODUCCIÓN

La política de Estados Unidos hacia Irán se ha caracterizado desde 1979, año en que se dio un cambio de régimen en ese país con un marcado perfil antiestadounidense, por priorizar actitudes e instrumentos agresivos para contener la influencia de la revolución islámica en la región de Medio Oriente. Así, la animosidad, la desconfianza, la falta de relaciones oficiales, el poco contacto diplomático y la competencia han sido elementos centrales de la relación. Tal perfil se recrudeció a partir de 2002, cuando las sospechas de los países occidentales respecto a las intenciones de Irán de construir armas de destrucción masiva se agudizaron como consecuencia del descubrimiento del programa nuclear de este último.

Así pues, además de las cuestiones geopolíticas a nivel regional, la cuestión nuclear se posicionó firmemente en la agenda de política exterior de Estados Unidos durante la administración de George W. Bush, quien delineó un curso de acción agresivo e inflexible, con el propósito de frenar el programa desarrollado por Teherán, a la vez que continuaba con la política de contención. Durante la presidencia de Barack H. Obama, sin embargo, se logró un acuerdo para evitar que dicho programa se militarice y, en su momento, sentó las bases para la posible normalización de relaciones entre los dos países, que implicaría atender otros aspectos importantes de interés mutuo a nivel regional. Tal éxito relativo fue consecuencia de un importante cambio de política: la diplomacia directa, que en la administración anterior había sido menospreciada. El objetivo de este artículo trata de responder por qué y cómo cambió el comportamiento estadounidense al respecto, aunque también intenta explorar el cuestionamiento de por qué Donald J. Trump revirtió parte de los avances logrados. Ante la llegada de Joseph R. Biden Jr. a la presidencia, es menester analizar este tema y dilucidar las posibilidades en el corto y mediano plazo.

## CONCEPTOS E HIPÓTESIS SOBRE EL CAMBIO EN POLÍTICA EXTERIOR

En primera instancia, es necesario discutir el concepto de cambio para esclarecer cuáles aspectos de la política exterior estadounidense se modificaron, qué otros se

mantuvieron, así como qué fue lo que se revirtió con Trump. Según Hermann (1990: 5), existen cuatro tipos o niveles de reorientación del comportamiento externo de un Estado. Por orden de intensidad, de menor a mayor, el cambio más limitado es cuando el gobierno decide incrementar o disminuir el esfuerzo con los mismos instrumentos de la política previa y el alcance a otros entes a los que se quiere influir. El segundo tipo se identifica cuando los decisores modifican cualitativamente el programa o la estrategia, y con ello los medios, pero mantienen las metas. El tercero consiste en la redefinición de los problemas y objetivos. El nivel de intensidad más radical es cuando el Estado modifica su orientación general hacia el medio internacional.

Dado que son tipos ideales, el caso de estudio presentado en este trabajo oscila entre la segunda y la tercera categoría, pues a la llegada de Obama hay un replanteamiento del problema, así como el abandono relativo de algunos objetivos –como la meta velada de cambio de régimen en la administración anterior– para priorizar el tema nuclear y algunas cuestiones regionales que involucran a Washington y Teherán. Con mayor claridad se puede distinguir el cambio estratégico ilustrado por dejar atrás el condicionamiento para activar la diplomacia directa con Irán como principal instrumento, con el fin de atender diversos temas, especialmente la posibilidad de negociar un acuerdo. Dichas modificaciones provocaron transformaciones limitadas en el contenido general de la postura estadounidense hacia Irán.

Para ilustrar lo anterior es útil abordar la noción de reestructuración desarrollada en el mismo cuerpo teórico sobre cambio en política exterior. Para Holsti (2016: 2), la reestructuración de política exterior se identifica cuando un Estado cambia completamente su patrón de comportamiento respecto al entorno externo. Tal patrón puede dividirse en sectores funcionales –o el tipo de actividades en los ámbitos político, económico, social/cultural o militar– y en sectores geográficos, referentes al alcance que tienen las acciones respecto a otros entes. Así, la reestructuración se da cuando hay un intento exitoso y consolidado de cambiar totalmente, y con vinculación entre sectores, las acciones exteriores. Si bien el caso de la política estadounidense hacia Irán durante Obama no cumple estrictamente con la definición anterior, ésta puede fungir como herramienta para determinar qué efectos limitados tuvo el cambio estratégico sobre los sectores funcionales y geográficos.

Esto quiere decir que el replanteamiento del problema y la incorporación del instrumento diplomático sin condiciones (o cambio estratégico con base en la tipología de Hermann), como se verá más adelante, tuvo un impacto claro en el sector político al lograr un acuerdo para tratar el problema nuclear, que a su vez también transformó ligeramente, y con sus especificidades, el sector económico en la interacción con Irán mediante el levantamiento de sanciones concretas, una vez que el pacto de 2015 se empezó a implementar. Hubo también modificaciones en el sector geográfico, aunque

es aquí donde el caso se vuelve complejo, pues el alcance de estos reajustes a otros entes no fue en el mismo sentido, así como el propio comportamiento de Estados Unidos en el ámbito regional, elemento en el que se puede afirmar que hubo más continuidad, especialmente en la competencia geopolítica entre los dos países de la región.

Cabe señalar, sin embargo, que algunas voces, incluidas las del propio presidente Obama (2014), concebían los avances logrados en la cuestión nuclear como punto de partida para transformar la relación entre los dos países y llevarla hacia la normalización, lo que implicaría más cambios potenciales en los sectores mencionados, especialmente en cuestiones regionales.<sup>1</sup> Incluso Mohamad Yavad Zarif, el entonces ministro de relaciones exteriores de Irán, señalaba en 2016 respecto a los logros en el tema nuclear que: “[...] si este experimento se convierte en algo positivo, entonces podemos trabajar en otro [...]. Hay mucha desconfianza. Necesitamos construirla un paso a la vez” (Council on Foreign Relations, 2016). Así pues, cuando Trump llegó a la Casa Blanca, la noción de reversión se entiende desde la perspectiva del desmantelamiento de los cambios producidos por la modificación estratégica mencionada, especialmente en los sectores político y económico, y en el consenso entre Estados Unidos y las otras potencias. Debe señalarse, sin embargo, que tanto las administraciones de Obama y Trump mantienen cierta continuidad, con algunas diferencias concretas como la cooperación del primero con Teherán para combatir a Daesh en Iraq, en cuanto a mantener una actitud de contención respecto a las actividades de Irán en la región.

De esta manera, la política exterior de Estados Unidos hacia Irán, en las administraciones revisadas, no se reduce a la negociación o el rechazo del acuerdo nuclear, pues existen otras actividades en diversos sectores: política de sanciones no ligadas al tema nuclear con dimensiones económicas y sociales, postura militar, actividades regionales de contención y alianzas o asociaciones con otros actores para el mismo efecto. No obstante, también es preciso reconocer que el tema nuclear ha sido central en la formulación y ejecución de las líneas de acción estadounidenses desde el descubrimiento del programa iraní en 2002 (Mesa Delmonte, 2009) y no puede ser desvinculado de otros ámbitos. En otras palabras, tras el fortalecimiento de la posición de Irán en la región durante los años previos a la llegada de Obama debido a las intervenciones estadounidenses, así como al alza de los precios de gas y petróleo entre 2005-2008 que permitió a Teherán fortalecer su influencia, la cuestión nuclear se ha convertido en un asunto geopolítico (Garduño, 2020) que está vinculado a los

<sup>1</sup> Para Aaron David Miller, antiguo funcionario del Departamento de Estado, la búsqueda de un acuerdo en la cuestión nuclear no pretendía influir en un posible cambio de régimen en Irán, sino más bien trataba de evitar la guerra, ganar tiempo, dar solución al problema nuclear y poner las bases para probar la posibilidad de enlistar a Irán como un socio estratégico en la región a mediano plazo (Solomon, 2015).

temores de algunos actores en Estados Unidos, y otros países aliados, respecto al peso regional que podría adquirir la República Islámica, así como las implicaciones en la disminución de la influencia de otros países que rivalizan ideológica, religiosa, estratégica y geopolíticamente con ella.

Una vez aclarada la variable dependiente es pertinente tratar con los avances teóricos respecto a los factores que producen el cambio. Parte de la literatura al respecto puede dividirse en tres grandes grupos: el que se concentra en la fase decisional, cuyas hipótesis sostienen que el cambio, en diferentes intensidades, surge cuando se identifica que la política precedente no da los resultados esperados (Welch, 2005); el que se enfoca en la reestructuración y que ubica a las amenazas percibidas por los líderes como detonantes principales del cambio (Holsti, 2016; Rosati *et al.*, 1994); y el que no rechaza las hipótesis de los grupos anteriores, sino que también analizan las fases del cambio y el papel de las resistencias (Hermann, 1990; Niklasson, 2006; Volgy y Schwarz, 1994). Este trabajo adopta la postura del tercer grupo, pues el análisis basado en las primeras dos hipótesis parece no ser suficiente.

El caso de la política estadounidense hacia Irán refleja que las principales hipótesis de los primeros dos grupos, de manera general, se sostienen para explicar por qué Obama decidió el cambio de estrategia. No obstante, no nos dicen nada de por qué, una vez que ese actor dejó el cargo, otro presidente revirtió con relativa facilidad los avances. Así, es importante plantear que cualquier proceso de cambio detona una dinámica eminentemente política, en la que promotores del nuevo curso de acción son influidos por el receptor del programa, ya que buscan a otros actores que apoyen las modificaciones porque serán resistidos por quienes tienen interés en el *statu quo*, además de que el resultado del proceso de reorientación puede devenir en la consolidación o la reversión de diferentes aspectos.

## PROPUESTA DE ANÁLISIS Y ARGUMENTO

Se propone complementar dichas hipótesis, que regularmente corresponden a la fase de formulación de la política con el rastreo de las interacciones que se producen entre diversos actores en su etapa de ejecución. El objetivo es responder qué pasa después de que se decide un nuevo curso de acción en el exterior. Este planteamiento está reforzado por la idea de que la intensidad y el alcance de una propuesta de cambio, así como su consolidación en política de Estado, dependen de la configuración de fuerzas entre diversos actores.

Así pues, aparte de probar las hipótesis revisadas, la propuesta para reforzar los avances teóricos mencionados se concentra en rastrear las interacciones entre los

agentes de cambio y el receptor de la política, entre los primeros y otros actores que son potenciales aliados en el respaldo del nuevo curso de acción y, finalmente, entre los primeros y aquellos que resisten las modificaciones. Este marco de análisis tiene como propósito explicar los alcances y límites, en los hechos, de la política de Obama para que, mediante el estudio de dichas interacciones, se revelen respuestas que ofrezcan una explicación respecto a la falta de consolidación de la política promovida entre 2009 y 2016 desde la Casa Blanca, así como el regreso a una postura inflexible y mucho más agresiva durante la administración de Trump.

Se argumenta que la administración de Obama decidió un nuevo rumbo en su política hacia Irán a partir de la noción de fracaso y amenaza, pero fue limitado dado que enfrentó retos en varios ejes: el primero, relacionado con las interacciones entre la Casa Blanca e Irán y marcado por el factor de la desconfianza; el segundo, relativo a las interacciones a nivel global, especialmente con otras potencias, para obtener consensos; y, finalmente, con actores que se opusieron a una política conciliadora. El rastreo del proceso está mayoritariamente basado en fuentes periodísticas, memorias de decisores y documentos oficiales, aunque no deja de apoyarse en análisis especializados. Se considera que este enfoque es útil también en el análisis prospectivo, pues Trump incrementó los obstáculos en cada eje que se revisará. Dicha situación tendrá que ser superada por Joe R. Biden si pretende que Estados Unidos regrese al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), así como reforzarlo y extenderlo a otros temas (Biden, 2020).

## LA POLÍTICA DE DOS VÍAS DURANTE OBAMA

Además de contener la influencia de Irán en Medio Oriente, desde hace un par de décadas otra meta de Washington ha sido evitar que ese país desarrolle capacidades de construir una bomba nuclear. Sin embargo, es posible pensar que también, al menos desde la época de George W. Bush, el objetivo velado ha sido tratar de cambiar al régimen revolucionario. Sea como fuere, en lo que concierne a la cuestión nuclear, la política de Bush se caracterizó por la agresividad, especialmente en el establecimiento de sanciones unilaterales y multilaterales y apoyarse en el grupo EU3 (compuesto por Reino Unido, Francia y Alemania) para negociar indirectamente con Irán (U.S. Department of State, 2005). La diplomacia directa sólo se activaría si primero Irán suspendía unilateralmente el enriquecimiento de uranio (Nasr, 2013: 1938).

La noción de fracaso y la agudización de la amenaza configuraron el diagnóstico de Obama. Como candidato, Obama prometió remover la condicionalidad mencionada, pues consideraba que las amenazas, la agresividad y apoyarse en intermediarios

no había dado resultado (Obama, 2007). En primer lugar, las intervenciones de Estados Unidos en Medio Oriente reforzaron geopolíticamente a Irán, pues Saddam Hussein en Iraq fue derrocado y el Talibán en Afganistán debilitado, lo que le permitía expandir su influencia mediante sus *proxies*<sup>2</sup> (como Hezbolá o Hamas, entre otros); en segunda instancia, las sanciones sin diplomacia directa no lograban frenar el programa nuclear iraní, lo que aumentó el sentido de urgencia y amenaza tanto para Washington como para sus aliados (Chollet, 2016: 3045).

Así, el cambio de política consistió en incorporar la diplomacia sin condiciones para generar un acuerdo, evitar la proliferación nuclear en la región y posiblemente dialogar sobre otros asuntos. La Casa Blanca, aparentemente, se olvidaría del cambio de régimen. No obstante, el perfil coercitivo no se dejaría de lado totalmente: además de acercarse a Teherán, Washington debería preservar los instrumentos de presión de las administraciones pasadas –con el fin de no mostrarse débil frente a Irán–, especialmente en lo que refiere a las sanciones económicas (Ross, 2008: 44-48). En el papel, la estrategia dual era una materialización del poder inteligente (Clinton, 2014: 31).

La teoría fue limitada por la realidad en tres ejes: generar confianza con Irán después de décadas de agravios mutuos, conformar una coalición internacional para que apoyara las dos vías planteadas por Washington y, finalmente, convencer a los opositores internos y externos de que este enfoque era el mejor. La administración de Obama logró avances relativos en los dos primeros, pero en el último es donde se encuentran las claves para entender la facilidad con la que Trump revirtió dicha política a partir de enero de 2017.

## EL EJE ESTADOS UNIDOS-IRÁN DURANTE EL PRIMER PERIODO.

### EL DOMINIO DE LA DESCONFIANZA

El primer intento de acercamiento directo con Irán se vio frustrado en 2009 por dos razones: la desconfianza mutua entre Teherán y Washington, reforzada por circunstancias relacionadas con las elecciones en Irán y el descubrimiento de instalaciones nucleares no reportadas, y las maniobras de los opositores, quienes lograron reducir la libertad de acción del nuevo presidente. Esto hizo que las primeras negociaciones nucleares, llevadas a cabo en Ginebra y Viena ese año, fracasaran.

Previo al inicio de las negociaciones, la desconfianza se expresó en ambos liderazgos. Por un lado, la actitud de Obama fue recibida con escepticismo por el

<sup>2</sup> Este término se refiere a aquellos grupos chiíes que son apoyados materialmente por Irán en distintas partes de la región de Medio Oriente.

gobierno iraní, pues el discurso de presión y acercamiento era interpretado como contradictorio: el líder supremo Alí Hoseini Jamenei se preguntaba “¿Dónde está el cambio de política?” (citado en Parsi, 2012: 65). Además, durante la elección de ese año en Irán, Washington mostró gestos a favor de los opositores al entonces presidente Mahmoud Ahmadinejad –liderados por el político reformista Mir-Hosein Musaví– que fueron interpretados como intervencionistas por la contraparte iraní (Amanpour, 2009). Por otro, las sospechas de Estados Unidos y sus aliados, así como de los opositores a la estrategia de Obama respecto a las intenciones iraníes se agudizaron cuando éstos se adelantaron a hacer pública la información sobre las instalaciones nucleares en Qom, pues tenían que haber informado al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) la intención de construir las y no cuando ya era un hecho (Parsi, 2012: 124).

En las negociaciones de 2009, Washington propuso un plan que buscaba externalizar mil doscientos kilogramos de uranio de bajo enriquecimiento (UBE) y enviarlo a terceros países –originalmente Rusia y Turquía– que lo enriquecerían al 19.75 por ciento y lo convirtieran en barras de combustible para regresarlas a Irán. Los detalles incrementaron la desconfianza de Teherán, pues el proceso de intercambio tardaría al menos dos años, además de que en reuniones posteriores se propuso la participación de Francia para la fase de producción de barras. La delegación iraní decidió abandonar la negociación, pues sospechaba que París no devolvería el material para forzar más concesiones (Nasr, 2013: 2052).

Después del fracaso, el perfil agresivo que ha mostrado la política de Estados Unidos durante décadas regresó, al menos oficialmente. Para entender la reactivación de la política de sanciones es necesario analizar el otro eje de interacción: la Casa Blanca y sus opositores, quienes desde el inicio optaron por explotar la desconfianza y las circunstancias para reducir el margen de maniobra del presidente y así constreñir la faceta de diplomacia directa.

## ACTORES DE OPOSICIÓN COMO LÍMITES AL CAMBIO

Los límites al cambio se explican también por el papel de los opositores internos y externos a la dimensión diplomática de la estrategia dual: por un lado, la coalición formada por el gobierno de Israel, congresistas estadounidenses de línea dura y el *lobby* pro Israel en Estados Unidos; por otro, algunos gobiernos árabes, especialmente Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos (EAU), que tienen interés en contener a Irán en Medio Oriente. Dichos actores se comportaron diferente según las circunstancias, aunque persiguen el mismo objetivo: evitar que Estados Unidos flexibilice su

postura respecto a aceptar que Teherán tenga la posibilidad de legitimar su programa nuclear y consolidarse como potencia regional.<sup>3</sup>

El primer grupo presionó para que la apertura estadounidense al diálogo fuera limitada y condicionada al logro de avances rápidos. Si no ocurría, los opositores proponían establecer más sanciones, pero esta vez para debilitar al sector energético de Irán que en años anteriores se había fortalecido. Por ejemplo, durante 2009, el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, trató de impulsar las condiciones temporales del diálogo entre Washington y Teherán, de lo cual obtuvo garantías de Obama y cabildeó con congresistas estadounidenses para promover un bloqueo petrolero (Wikileaks, 2009a).

Los disturbios de las elecciones iraníes y la revelación tardía de las instalaciones en Qom reforzaron la posición de esta coalición, pues desde la Cámara de Representantes se presionó a la Casa Blanca para que se pronunciara a favor de los opositores a Ahmadinejad. La situación respecto a Qom justificó el planteamiento para que congresistas, bajo la presión del American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), formularan iniciativas que, entre otras cosas, pretendían limitar las importaciones iraníes de petróleo refinado (Fayazmanesh, 2013: 142-143).

Bajo esas circunstancias, había pocas posibilidades de que Obama profundizara la diplomacia directa, ya que no podía pactar con un gobierno liderado por personajes de línea dura que reprimían a sus opositores y que ganaban elecciones mediante el fraude, además de que violaban el régimen de no proliferación. La Casa Blanca trató de recuperar el margen de maniobra al oponerse a la unilateralidad de las iniciativas de ley, pues no serían apoyadas por otros actores internacionales, además de que podrían fortalecer la posición de los conservadores en Irán (Rogin, 2009).

La postura de Arabia Saudita y EAU consistió también en oponerse al diálogo entre Estados Unidos e Irán, pero por razones distintas. La lectura de Riad enfatizaba el temor de que la administración de Obama repitiera la actitud del gobierno pasado al no haber considerado su opinión respecto a las consecuencias de las intervenciones en Medio Oriente y que terminaron por debilitar a los rivales tradicionales de Irán. A los saudíes les preocupaba que algún acuerdo pudiera derivar en una aceptación *de facto* sobre la posición geopolítica iraní (Wikileaks, 2009b), en un contexto en el que su influencia sobre minorías chiíes había aumentado. En otras palabras,

<sup>3</sup> Para Israel, un Irán nuclear significaría el fin del monopolio que el primero mantiene en ese ámbito a nivel regional, así como una amenaza existencial derivada de actitudes y declaraciones agresivas por parte de ambos gobiernos. Para Arabia Saudita y otras monarquías del Golfo, como EAU, la capacidad de construir una bomba nuclear por parte de Irán reforzaría la posición geopolítica de éste y probablemente su influencia en la región, lo cual agudizaría el conflicto entre los grupos chiíes y sunnitas, apoyados por Teherán y Riad, respectivamente.

un acuerdo entre Washington y Teherán era considerado el punto de partida para la flexibilización del primero respecto a considerar los intereses regionales del segundo.

De esta manera, Riad solicitó a Washington incrementar las consultas, mantener la presión sobre Irán con el fin de reducir su influencia en la región, evitar que construyera una bomba nuclear y, junto con EAU, facilitar la venta de equipo bélico para reforzar la seguridad en el Golfo Pérsico (Wikileaks, 2009c). La estrategia fue expresar escepticismo sobre la efectividad del diálogo entre Washington y Teherán, alertar que actuarían de manera unilateral si Estados Unidos no los consultaba, además de advertir que, si no se les apoyaba con equipo militar, encontrarían a otros vendedores como Rusia o la República Popular China (RPC) (Wikileaks, 2010a).

Washington se tornó diferente. A partir de 2010, se agilizó la venta de equipo y se incrementó la cooperación militar en general, tanto para actualizar las defensas de la infraestructura energética de dichos países como para reforzar sus capacidades bélicas. Se estimó en ese momento que las ventas habían alcanzado un total de veinticinco mil millones de dólares en dos años (Warrick, 2010), lo que significaba continuidad con la administración pasada.

En suma, el factor oposición es esencial para entender las razones por las que, en ese momento, la política de Estados Unidos regresó al perfil agresivo en 2010 –justo después de las negociaciones fallidas– y por las que, de manera general, los retos para cambiar la política deben ser tomados en cuenta en el análisis. El margen de maniobra del presidente se vio reducido ante tales cruces de intereses.

## EJE GLOBAL: LA DIPLOMACIA COMO INSTRUMENTO PARA AUMENTAR LA PRESIÓN INTERNACIONAL

Ante el fracaso del primer acercamiento, a inicios de 2010, la Casa Blanca buscó apoyo en el nivel multilateral para una cuarta ronda de sanciones contra Irán en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Los principales retos al respecto fueron generar consenso con Rusia y China, y contrarrestar las maniobras de los iraníes, quienes adoptaron un carácter desafiante al tratar de expandir sus capacidades para el enriquecimiento de uranio y plantearon una ruta diplomática alternativa.

China y Rusia, países que mostraban cierto apoyo a la política dual de Obama, también temían que la línea dura afectara sus intereses en Medio Oriente. La RPC, por ejemplo, quería evitar sanciones que impidieran el suministro de petróleo para su industria, pues Irán era un proveedor importante. Para convencer al gobierno chino, Washington solicitó que Arabia Saudita apoyara en el abastecimiento energético hacia la RPC (Wikileaks, 2010b).

Teherán trató de maniobrar a su favor acelerando las actividades de enriquecimiento de uranio en Natanz con el argumento de que necesitaba combustible para su industria médica (Siddique, 2010), por lo que se incorporó a un proceso paralelo de negociación en el que Turquía y Brasil trataban de revivir el plan de intercambio de UBE de 2009. Con la Declaración de Teherán, los tres países informaron que Irán se comprometía al plan. No obstante, Estados Unidos se negó a aceptar la iniciativa, pues la externalización proporcional de UBE ya no correspondía con las cifras respecto a las reservas totales de Irán de 2009 (Ghattas, 2013: 159).

Después de obtener el apoyo chino, la cuarta ronda de sanciones a nivel de la ONU se aprobó en el verano de 2010. Se prohibió transferir tecnología y apoyar cualquier actividad financiera iraní para el enriquecimiento de uranio, además de establecer inspecciones con el propósito de frenar el contrabando de bienes prohibidos, entre otras cosas (United Nations, 2010). Posteriormente, los demás actores, especialmente Europa y Estados Unidos, establecieron más sanciones dentro del marco establecido.

El resto del primer periodo presidencial estuvo caracterizado por un *impasse* en las negociaciones oficiales entre el P5+1<sup>4</sup> e Irán, por el incremento de sanciones y por una tensión peligrosa en tanto que los opositores a la estrategia de acercamiento con Teherán empezaron a presionar para activar el instrumento militar, especialmente los republicanos e Israel. En el contexto electoral de 2012, tal situación contribuyó a que Obama no intentara nada nuevo públicamente, pues se arriesgaba a mostrarse muy débil, en caso de dar concesiones a Irán en el nivel multilateral, o muy agresivo, si cedía ante los tambores de guerra de sus críticos. La Casa Blanca evitó ser acorralada mientras exploraba una negociación secreta. Ehud Barak, entonces Ministro de Defensa israelí, sugirió en una entrevista que Israel había conseguido un “gran logro”, pues Estados Unidos no había relajado la presión sobre Teherán (Tepperman, 2013).

#### EVADIENDO LA OPOSICIÓN. EL CANAL SECRETO COMO SOLUCIÓN PARCIAL A LA DESCONFIANZA

Con mediación de Omán, en el primer periodo presidencial se abrió la interacción secreta entre Washington y Teherán. En palabras de Clinton, “[...] la secrecía sería necesaria para prevenir que los grupos de línea dura, en ambos lados, descarrilaran las negociaciones incluso antes de que iniciaran” (Clinton, 2014). Las primeras medidas de construcción de confianza iniciaron por esta vía. En primera instancia, se liberaron prisioneros de ambas partes. Teherán también solicitó que Washington

<sup>4</sup> Conformado por las potencias con asiento permanente en el Consejo de Seguridad más Alemania.

incluyera a grupos opositores en su lista de organizaciones terroristas, así como ampliar visas a estudiantes iraníes. Estados Unidos accedió gradualmente durante 2010 y 2011 a varias solicitudes, no sin requerir medidas recíprocas (Solomon, 2015).

Sin embargo, la Casa Blanca decidió congelar el canal y, por ende, evitar el tema del derecho de Irán a enriquecer uranio en su territorio con motivo de las elecciones estadounidenses de 2012. Una vez que Obama se reeligió, la diplomacia secreta se reactivó y estuvo dispuesto a negociar considerando tal derecho (Landler, 2016: 4364). El proceso se aceleró cuando Hasan Rouhani llegó a la presidencia de Irán en el verano de 2013, pues ello dio confianza a Washington al ser más expuesto a ideas occidentales y parte del grupo de moderados (o centristas) dentro del sistema político iraní, a diferencia de Ahmadinejad, perteneciente a la facción ultra conservadora y de línea dura caracterizada por una actitud más hostil hacia Occidente.<sup>5</sup> La llegada de Rouhani logró reestablecer parte de la legitimidad del régimen después de las controvertidas elecciones de 2009 mediante la construcción de un frente unido entre moderados y reformistas. Así, ambas delegaciones negociaron las bases del Plan de Acción Conjunto (PAC) de 2013, que se abriría a los demás miembros del P5+1. Sólo hasta que se tuvieron certezas, este proceso secreto se hizo público.

## CUESTIONES REGIONALES Y LA RUTA HACIA EL PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL CONJUNTO (PAIC) DE 2015

El acercamiento con Irán en el tema nuclear como un paso hacia la posible normalización de las relaciones empezó a revelarse en esos años. Obama así lo sugirió en una carta enviada al líder supremo iraní en 2014, en la que condicionaba tal escenario a que primero se lograra un acuerdo sobre el programa nuclear. Por otra parte, algunos observadores han sugerido que hacia finales de 2014 ambos gobiernos empezaron a coordinarse en la lucha contra *Daesh* en Iraq, aunque en su momento lo negaban (Arango y Erdbrink, 2014).<sup>6</sup> Tal situación refuerza la idea de que el asunto

<sup>5</sup> Una forma simplificada de carácter occidental para identificar a las diferentes facciones dentro del espectro político en Irán está compuesta por tres grupos: conservadores, pragmáticos o centristas, y reformistas. Sin embargo, es necesario hacer la precisión de que esta clasificación es informal, pues la inexistencia de partidos políticos dificulta la designación de un personaje de la élite a alguna de estas agrupaciones de manera total. Como cualquier otro ente estatal, la República Islámica mantiene un sistema político complejo derivado del desarrollo institucional iniciado a partir de la revolución de 1979, con particularidades que dan pauta a la formación de múltiples facciones de diversa índole. La elite no es monolítica y existen diversos grupos que se disputan posiciones en las instituciones del poder político del Estado, tanto aquellas de carácter electivo como en las que no lo son (Zaccara, 2012). No obstante, para efectos del análisis de política exterior de este trabajo lo que interesa es cómo son percibidos por los decisores en Estados Unidos.

<sup>6</sup> Irán, como parte de su política regional, financia y apoya con armamento a milicias chiíes en Iraq, por lo que compartía un interés en común con Estados Unidos para derrotar a *Daesh*, también conocido como

nuclear no debe desligarse de los temas de la agenda a nivel regional entre los dos países, además de que también era considerado un punto de partida para abrir posibilidades en este sector de la política estadounidense, como se mencionó en el apartado teórico.

No obstante, es preciso indicar que un elemento de continuidad, tanto con las administraciones pasadas como respecto a la posterior liderada por Trump, se ilustra en el perfil de contención de la política estadounidense en otros asuntos regionales. Por ejemplo, en el caso de la guerra civil en Siria, como consecuencia de los movimientos socio-políticos en el marco de la primavera árabe, los objetivos de Estados Unidos consistían en apoyar a grupos de oposición frente al régimen de Bashar al-Ásad, mientras que las acciones de Teherán se dirigían a apoyar a este último. Con todo, la administración de Obama, después de haber alcanzado el acuerdo en 2015, tenía la expectativa de que este asunto también se discutiera con Teherán dados los avances diplomáticos en el tema nuclear (Parsi, 2016: 303). En el caso de la política de Estados Unidos hacia grupos considerados por su gobierno como terroristas y apoyados por Teherán, como Hezbolá en Líbano –enemigo también de Israel y que incursionó en el Sur de Siria en el marco del conflicto civil–, la línea de contención se mantuvo.

Ahora bien, la interacción con Irán respecto a la firma del PAIC entre 2013 y 2015 se caracterizó por las negociaciones para lograr un acuerdo más sólido, además de que en este proceso participaron activamente los otros miembros del P5+1, así como el OIEA. Los temas se centraron en los detalles del nuevo plan: los límites en las capacidades técnicas, la infraestructura, las áreas de investigación y desarrollo nuclear del programa iraní, así como la suspensión de las sanciones por parte de las potencias occidentales.

Las negociaciones sobre el tema nuclear concluyeron en julio de 2015, no sin superar algunos obstáculos que se revisarán más adelante. El PAIC acordado entre Irán y el P5+1 reconoce el derecho de Teherán a mantener un programa nuclear de carácter civil y avala la posibilidad de que continúe con sus actividades de enriquecimiento y desarrollo tecnológico en ese ámbito dentro de diversos límites formulados para evitar su militarización. A cambio, las potencias se comprometieron a levantar las sanciones relacionadas con dicho programa, aunque se acordó continuar con el embargo de armas de la ONU durante cinco años más, además de seguir prohibiendo que Irán importe tecnología para el desarrollo de misiles balísticos durante ocho años (USDOS, 2015).

Las sanciones que se levantaron entraron en un estado latente, pues en caso de que Irán violara lo pactado las potencias tendrían la posibilidad de reactivarlas, aunque

---

Estado Islámico. En esos años, esta organización operaba en Siria e Iraq, principalmente, y ha sido considerada por diversos actores de la comunidad internacional como un grupo terrorista de ideología radical.

después de ocho años se comprometieron a dismantelar las legislaciones correspondientes. Además, algunas restricciones sobre el programa nuclear no son permanentes (*sunset clauses*). Entre las más importantes destacan las siguientes: después de diez años, Irán tendría la posibilidad de construir centrifugadoras de mejor calidad; sólo durante quince años está limitado enriquecer uranio a menos del 3.67 por ciento; las instalaciones de Arak y Fordow se modernizarán y no se dismantelarán; y, entre otras cosas, durante quince años no podrá construir reactores de agua pesada ni acumular grandes cantidades de ese recurso (USDOS, 2015).

Dichos elementos son importantes porque fueron recuperados por los opositores a la Casa Blanca. Sin embargo, también es justo reconocer que el acuerdo encontraría fuentes externas de legitimidad, centradas en la disposición de Irán para respetarlo, el apoyo de las otras potencias para negociarlo y mantenerlo, así como el papel del OIEA para supervisar su cumplimiento. Para completar el panorama, será necesario una vez más revisar el rol de los opositores en este breve periodo.

## LÍMITES EN LA CONSOLIDACIÓN DEL CAMBIO

La interacción entre el presidente y sus opositores, en esta breve etapa, estuvo caracterizada por el aumento de la presión de los segundos, mientras que el primero trató de rodear y superar constreñimientos mediante facultades constitucionales, cierto grado de presión y persuasión política, límites en la cooperación en inteligencia y, finalmente, la compensación. El tipo de táctica varió en función de las circunstancias y el interlocutor.

Frente al bloque conformado por congresistas, el AIPAC<sup>7</sup> y el gobierno israelí, la Casa Blanca se inclinó más por advertir que usaría sus prerrogativas institucionales si se intentaba descarrilar la negociación. Por ejemplo, los opositores impulsaron iniciativas para establecer sanciones prospectivas (Menendez, 2013), lo cual sería una violación a lo acordado en 2013, y para incorporar al Congreso en la aprobación final del acuerdo. En esas circunstancias, Netanyahu fue invitado a dar un discurso en el recinto legislativo, en el que argumentó que el acuerdo nuclear pondría en riesgo la supervivencia de Israel (McGreal, 2015). Además, cuarenta y seis senadores republicanos advirtieron a Irán en una carta que el acuerdo podría ser revertido después de que Obama terminara su periodo (Real, 2015). Los esfuerzos de la oposición resultaron en la Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015, que le otorgaba al Congreso la

<sup>7</sup> En el caso de AIPAC, en este periodo algunas fuentes señalan que aumentó sustancialmente el gasto en cabildeo (Ho, 2015).

posibilidad de aprobar o desaprobar el plan integral. Obama respondió con la amenaza de veto, por lo que los opositores tendrían que ganar la votación con una mayoría de dos terceras partes.

Antes de la votación, la oposición trató de influir en la opinión pública. Uno de los argumentos consistía en señalar que el PAIC legitimaba el programa nuclear de Irán debido a las restricciones temporales. Así, la estabilidad en Medio Oriente y la supervivencia de Israel estarían en riesgo, ya que se desataría una carrera armamentista; Irán utilizaría los fondos restituidos (alrededor de cien mil millones de dólares) para financiar a grupos terroristas; y, finalmente, Washington vería su liderazgo reducido. Estos razonamientos fueron el centro de una campaña mediática, operada por el grupo Citizens a lo largo de treinta y cinco estados, con un costo aproximado de entre veinte y cuarenta millones de dólares (Allison, 2015).

Esta situación revela ciertos éxitos de la oposición al polarizar el asunto, y los posibles fracasos de Obama, al no consolidar consensos internos. Según el Pew Research Center (2015), en julio de 2015 un 45 por ciento de estadounidenses se oponía al PAIC, mientras que un 33 por ciento estaba a favor. Obama trató de persuadir e informar al público sobre las bondades del acuerdo, pero estas cifras muestran límites. La desinformación fue importante, pues en encuestas en las que se explicaba el plan, o la pregunta se fraseaba distinto, la opinión tendía a ser favorable, como se deja ver en una encuesta del Washington Post en julio de ese año, en la que un 56 por ciento de los encuestados apoyaba el plan (*Washington Post*, 2015). Con todo, el Partido Demócrata evitó la debacle e impidió que se votara en el Senado la posible desaprobación del acuerdo en septiembre (Steinhauer, 2015).

Frente a Israel, la Casa Blanca presionó y trató de evadir constreñimientos, aunque terminó compensando. El gobierno israelí no abandonó el discurso agresivo ni la idea de atacar las instalaciones nucleares, pero Obama intentó poner límites ante la escalada y optó por la presión: miembros de la administración se reunieron con opositores a Netanyahu en el contexto electoral israelí, quizá para visibilizar el distanciamiento y que tuviera algún efecto (McGreal, 2015). Además, Obama limitó la cooperación en inteligencia respecto a la negociación con Irán, con el fin de que Israel no la utilizara para movilizar al público a su favor (Ravid, 2015). A pesar de ello, el presidente no dejó de expresar en diferentes foros que Estados Unidos seguiría apoyando a Israel en caso de un conflicto en la región, incluso impulsó un paquete de venta de equipo militar significativo de casi treinta y ocho mil millones de dólares en diez años (Wilner, 2017).

La compensación también dominó la interacción con Arabia Saudita y EAU en el segundo periodo. Riad mantuvo la crítica sobre las negociaciones con Irán y el escepticismo, por lo que el reforzamiento de los lazos con otras potencias estuvo latente.

En 2013, el Pentágono anunció la venta de más equipo militar a Arabia Saudita y a EAU. Además, el Departamento de Defensa coordinó el inicio del Foro de cooperación en Seguridad, en el que Irán figuraba como una de las amenazas. Durante la administración de Obama –que defendió estos proyectos bajo el argumento de que si no lo hacía Estados Unidos, otro actor lo haría (Chollet, 2016: 3297)– Arabia Saudita compró aproximadamente 110 000 000 000 de dólares en equipo.

Otra decisión compensatoria y controvertida de Washington fue apoyar la campaña en Yemen y el bloqueo naval, acciones de la coalición liderada por los saudíes en contra del movimiento rebelde Houthi, de corte chiíta y apoyado por Irán. Aunque trató de que se garantizara el acceso irrestricto a la ayuda humanitaria, Estados Unidos incrementó la cooperación militar con Riad en el marco de tal conflicto, que se tradujo en un valor aproximado de mil millones de dólares (BBC, 2015).

En suma, en las interacciones entre la Casa Blanca y los opositores hubo complicaciones. Por un lado, la postura de dichos actores, especialmente de los republicanos y los grupos pro Israel, se expandió a una buena parte de la opinión pública, además de lograr que el Congreso tuviera un papel importante. Por otro, los réditos de oponerse a la política de Obama por parte de Arabia Saudita y sus aliados fueron significativos en el sentido de haber incrementado sus capacidades militares sin dar a cambio un apoyo político a la estrategia de Washington. El factor de resistencia explica, en buena medida, la continuidad de los aspectos destinados a reforzar, como medida de compensación, a los actores regionales que rivalizan con Teherán. Por extensión, reflejan que en este aspecto los elementos de contención de la política estadounidense originados en décadas previas se mantuvieron. Por otra parte, estas oposiciones permiten comprender también la ligereza con la que Trump encontró un tema fértil, tanto para reforzar su posición de candidato como para bombardear los avances en los ejes analíticos revisados.

## LA POLÍTICA DE “MÁXIMA PRESIÓN” DE TRUMP

La política de máxima presión recogió los argumentos de los opositores de Obama para formular sus principales elementos, aunque tardaría más de un año en su formulación. El núcleo de esta política está relacionado con algunos detalles del PAIC y, desde la perspectiva de la oposición, de sus omisiones. Dado el diagnóstico sobre la “mala o fallida” negociación de la administración anterior, algunas características relevantes de esta política fueron endurecer la postura para tratar de renegociar el PAIC e incrementar las restricciones al programa nuclear de Irán; extender el acuerdo para que no sólo se tratara el asunto nuclear, sino que se agregaran otros temas como

las actividades de Irán en Medio Oriente o su programa de misiles balísticos e incorporar a los aliados para aumentar la presión.

Cabe señalar, sin embargo, que esta política va en sentido contrario de la de Obama, si la analizamos a partir de algunos ejes revisados hasta el momento. En la interacción con Irán, el curso estuvo caracterizado por la agresividad y su efecto principal fue el deterioro de la confianza ganada previamente. En el eje global, Trump no logró obtener el consenso para su política, aunque hacia el final de este periodo algunos de los actores, especialmente los europeos, aceptaron la posibilidad de extender el acuerdo a otros temas. Finalmente, los opositores a Obama se convirtieron en fuentes de apoyo, pues Trump profundizó las relaciones con éstos muchas veces bajo la lógica de la amenaza regional iraní.

## EL DEBILITAMIENTO DE LA CONFIANZA GANADA

Respecto al primer eje, la relación entre Estados Unidos e Irán en la administración de Trump volvió al patrón histórico en el que Estados Unidos mantiene la presión en diversos ámbitos. El efecto principal fue un retroceso en la construcción de confianza, pues además de impulsar el establecimiento de sanciones unilaterales ajenas al programa nuclear, Trump debilitó y retiró a Estados Unidos del PAIC, con el fin de intentar renegociarlo; además, la postura estadounidense incrementó su agresividad no sólo en el discurso, sino en hechos que elevaron la tensión a tal grado que la posibilidad de un conflicto militar volvió a permear el ambiente durante 2020.

Desde su candidatura, Trump explotó la polarización y desinformación en torno al tema y manifestó que su prioridad sería dismantelar el PAIC (Begley, 2016). Ya como presidente aumentó la presión en aquellas áreas no tratadas por el acuerdo y socavó los beneficios que le producía a Teherán. Las sanciones se establecieron en contra de varias entidades y funcionarios vinculados con el programa de misiles balísticos de Irán, así como en materia de terrorismo y violaciones a los derechos humanos (Iran Premier, 2017). Por otra parte, Estados Unidos desalentó el comercio y la inversión con el gobierno iraní, pero sin retirarse oficialmente del PAIC, pues continuó certificando el cumplimiento de Teherán y extendiendo la suspensión de las sanciones correspondientes.<sup>8</sup>

En octubre de 2017, Trump anunció la estrategia de Estados Unidos: cooperar con aliados para contrarrestar a Irán en la región y dar su apoyo a grupos catalogados como terroristas por Washington; establecer más sanciones para debilitar el

<sup>8</sup> Por ejemplo, Estados Unidos no emitió licencias para que compañías aeronáuticas pudieran vender bienes a Irán, lo cual significaba la violación de lo acordado (Zengerle, 2016).

financiamiento al terrorismo; frenar las capacidades de Irán para adquirir y desarrollar misiles y armamento; por último, evitar cualquier posibilidad de que ese país adquiriera armas nucleares. Tras el anuncio, por primera vez la Casa Blanca se negó a certificar el cumplimiento de Irán, además de establecer sanciones a los cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán (GRII) (White House, 2017). Así, según lo establecido por la *Iran Nuclear Agreement Review Act*, Trump pasó la estafeta al Congreso para que se decidiera el destino del PAIC.

Es en ese momento se clarificó una intención menos ambigua, pues parte de involucrar al Congreso consistía en que se impusieran sanciones a partir de desencadenantes, terminar con las cláusulas que permitían a Irán dejar de observar ciertas restricciones una vez que se cumpliera el plazo (*sunset clauses*), promover mayor acceso de inspectores en las instalaciones nucleares y expandir los términos del acuerdo al programa de misiles balísticos. En enero de 2018, Trump volvió a extender la suspensión de sanciones, sin embargo, expresó que sería la última vez y advirtió que retiraría a Estados Unidos del acuerdo, a menos que el Congreso y los aliados europeos decidieran alterar los términos del mismo (White House, 2018).

Trump anunció el retiro de Estados Unidos del PAIC en mayo de 2018, pero Irán ya había alertado sobre su reacción. Un mes antes, el ministro de Relaciones Exteriores de Irán, Yavad Zarif, advirtió que, si Washington se retiraba formalmente, entonces se abría la posibilidad de que Teherán se liberara de cumplir con sus obligaciones. Irán expresó que no renegociaría algo que se había logrado desde el multilateralismo, además de señalar que no había garantías de que Estados Unidos respetara los acuerdos (Heilbrunn, 2018). La estrategia de Irán fue socavar la credibilidad de Estados Unidos y explotar la división con Europa, con el propósito de profundizar el aislamiento que el propio Trump produjo.

Washington reinició en 2019 una etapa intensa de restablecimiento de sanciones respecto al programa nuclear y al sector energético iraní. Sobre el último punto, Trump ligó el uso de las sanciones petroleras para socavar la principal fuente de ingreso de ese país y debilitar las acciones de apoyo a proxies. Con el respaldo de Arabia Saudita y EAU, el presidente prometió que la oferta internacional de petróleo no se vería mermada. El punto de quiebre se dio cuando Trump dejó de extender suspensiones especiales (*waivers*) que permitían a actores selectos hacer negocios con el sector energético en Irán y designó a los cuerpos de la GRII como terroristas (White House, 2019).

A partir de entonces, Irán empezó a no observar de manera estricta la disposición de no enriquecer uranio a más del 3.67 por ciento y a sobrepasar las reservas permitidas. Además, desarrolló nuevas centrifugadoras y volvió a producir agua pesada en las instalaciones de Arak. No obstante, Teherán siguió cooperando con el OIEA en monitoreo e inspección. Es decir, la violación selectiva de las disposiciones junto con

el mantenimiento de la transparencia representó un acto de presión para que las partes cumplieran sus obligaciones. Hacia finales de 2020, por ejemplo, el OIEA (International Atomic Energy Agency, 2020) reportó que la acumulación de uranio enriquecido había disminuido en los últimos meses, lo que podía ser una señal para la entrada de la nueva administración en Estados Unidos.

A pesar de estas señales, Teherán parecía estar jugando sus cartas para probar la voluntad del próximo presidente estadounidense. En diciembre de 2020, justo después del asesinato de uno de sus principales científicos en materia nuclear, el parlamento iraní aprobó una ley que ordenó incrementar las actividades nucleares si en sesenta días ciertas sanciones en materia bancaria y relacionadas con el sector energético no eran suspendidas. Rouhani declaró que esto era reversible, aunque para que sucediera era indispensable que Estados Unidos regresara al acuerdo (Motamedi, 2020).

Como telón de fondo, Trump también intensificó la presión en lo militar. Desde el retiro de Estados Unidos del acuerdo, Trump reforzó el discurso respecto a que Irán continuaba desestabilizando la región, especialmente el apoyo al régimen en Siria, a los rebeldes en Yemen y a presuntas escaramuzas con Israel. La escalada de tensiones empezó a ser mucho más evidente durante 2019 y fue marcada por distintas actitudes en ambos bandos, culminando con el asesinato de Qasem Soleimani en Iraq, el comandante de la Fuerza Quds, la unidad de los cuerpos de la GRU, encargada de llevar a cabo las acciones extraterritoriales y de apoyar a los *proxies* iraníes en Medio Oriente (Scruton *et al.*, 2020).

El saldo de este eje analítico tiene que ver con que los aspectos de cambio en el sector político-diplomático del comportamiento estadounidense provocados por el ajuste estratégico en la administración de Obama, que devinieron en la construcción de confianza para generar un acuerdo en la cuestión nuclear y probar la posibilidad de atender otros asuntos de índole regional, se revirtieron para adoptar el perfil agresivo mostrado desde décadas anteriores. La debilitación de la confianza es el elemento esencial de la administración de Trump, pues, al salirse del acuerdo y al restablecer sanciones, Washington revirtió lo logrado en casi siete años por Obama. En lo que toca al carácter de contención regional, la política se mantuvo y se agregaron más agravios como consecuencia de la tensión militar.

## ALIADOS EUROPEOS: ¿RESISTENCIA O CONSENTIMIENTO?

En el caso de la administración de Trump, los miembros europeos del P5+1 y la Unión Europea (UE) en general fueron los principales agentes de resistencia. Desde el triunfo electoral de Trump, Europa envió señales de que estaba interesada en la

permanencia del PAIC. En segunda instancia, una vez que la política de máxima presión se empezó a implementar y Estados Unidos se retiró del acuerdo, la UE intentó resistir los efectos negativos mediante instrumentos para mitigar las consecuencias económicas sobre Irán, y así evitar que este país se retirara. Sin embargo, hacia el final del periodo, algunos actores europeos empezaron a incorporar algunas ideas de Trump, quizá para compensar, especialmente en lo que se refiere a la posible extensión del plan para tratar asuntos más allá de la cuestión nuclear.

Ante la incertidumbre inicial sobre la política de Trump hacia Irán en 2017, Europa reiteró que el PAIC era un acuerdo que no dependía de un solo actor (Mogherini, 2017), por lo que era el mejor medio para lograr el objetivo de la no proliferación. Se tenía, pues, interés en mantenerlo, y ante las críticas se pedía revisar los hechos, especialmente los efectos sobre la reducción del programa nuclear iraní a un año de su implementación y el cumplimiento de Teherán certificado por el OIEA.

Los retos para los europeos se incrementaron cuando Trump solicitó que trabajaran con el Congreso de Estados Unidos para reformar, sin previa negociación con Irán, el acuerdo, con el fin de ampliarlo hacia finales de 2017 y principios de 2018. Los europeos sugirieron que estaban dispuestos a trabajar con Washington en materia de limitar las actividades de Irán en Medio Oriente y su programa de misiles balísticos, pero no estuvieron de acuerdo con incluir estos temas en el PAIC: “Si los Estados Unidos desean un frente común, esa sería la manera de llevarlo a cabo” (*sic*) (Crisis Group, 2018).

Ante la encrucijada, Europa expresó su preocupación y trató de formular mecanismos para mitigar los efectos de la salida de Washington. Sin dejar de reconocer que Irán seguía cumpliendo sus obligaciones con base en los informes del OIEA, Francia, Alemania y Reino Unido crearon, en enero de 2019, el Instrument in Support of Trade Exchanges (Instex), para facilitar el trueque entre grupos empresariales e Irán—especialmente para que éste exportara petróleo e importara comidas y medicinas—, pero tratando de evadir las sanciones estadounidenses. Este mecanismo estaría para todos los miembros de la UE, aunque no ha sido la solución ideal para que Irán siga obteniendo los beneficios económicos del PAIC (Norman, 2020a), pues es muy limitado.<sup>9</sup>

Cabe señalar que en el eje global la administración de Trump se aisló, pues no pudo construir consenso para apoyar su línea de política. Los actores europeos, incluidos Rusia y China, se han resistido a apoyar la reactivación de las sanciones nucleares, incluso cuando Mike Pompeo trató de invocarla, sin éxito, mediante el Consejo de Seguridad de la ONU, una vez que se decidió no extender el embargo de armas en contra de Irán, que expiró en octubre de 2020 (Borger, 2020). Es decir, a diferencia de

<sup>9</sup> Fue hasta marzo de 2020 que se llevó a cabo la primera transacción.

Obama, en este eje también hay un sentido inverso de la política de Trump hacia Irán, pues emergió una brecha importante entre las preferencias de las principales potencias y aquellas de Estados Unidos.

La ambivalencia de Europa se recrudeció hacia el final del periodo de Trump, pues al parecer empezó a reconocer la posibilidad de ampliar el PAIC para extender las restricciones temporales, incorporar el programa de misiles de Irán y sus actividades en la región. Incluso algunos reportes indican que la postura de Europa apoyaría que la administración de Biden no regrese rápidamente al acuerdo y espere las elecciones en Irán en junio de 2021. No obstante, la posición europea es más conciliadora que la de Trump, pues considera que para ampliar el plan se tendrían que ofrecer más incentivos a Irán como medidas persuasivas (Norman, 2020b).

### **FORTALECIMIENTO DE LOS VÍNCULOS CON LOS OPOSITORES REGIONALES QUE RIVALIZAN CON IRÁN**

Un legado de Trump es que durante su mandato se fortalecieron lazos con aquellos actores en Medio Oriente que rivalizan con Irán y que se han opuesto sistemáticamente al proyecto de Obama. La política hacia estos actores devino una vez más, como en la administración anterior, en el fortalecimiento de sus capacidades, aunque quizá con una lógica distinta. Por otra parte, Trump contribuyó a que estos actores empiecen a vincularse entre sí, lo que revela un resultado importante en materia geopolítica que debe considerarse para el análisis prospectivo en el corto y mediano plazo.

Trump favoreció decididamente a Israel en varios ámbitos que habían sido evitados por presidentes anteriores, tales como el reconocimiento de Jerusalén como la capital israelí, con la respectiva transición de la embajada estadounidense a esa ciudad, el reconocimiento de la soberanía israelí sobre los Altos del Golán y el apoyo a la política de asentamientos (Lipner, 2020), que había sido considerada ilegal por parte de Washington. En otros asuntos, la política de Estados Unidos mantuvo la tradición, aunque con un sentido de profundización: el mantenimiento de ayuda incondicional y la formulación de una propuesta para el conflicto árabe-israelí en favor de Jerusalén.

Además, Trump logró mediar de manera relativamente efectiva el inicio del proceso de normalización de relaciones entre Israel y algunos gobiernos árabes, que en general son adversarios geopolíticos de Teherán. A partir del verano de 2020, Israel restableció relaciones diplomáticas con EAU, después con Baréin y luego accedió a hacerlo con Marruecos. En el caso de Arabia Saudita, la normalización no se formalizó, aunque existe intercambio de inteligencia para contener a Irán. En pocas

palabras, se trata de la promoción de una coalición conformada por Israel y los gobiernos árabes de corte sunnita en contra de Irán (Bremmer, 2020).

La relación entre Trump y sus contrapartes israelíes contrasta con aquella que tuvo Obama, que desde 2009 estuvo caracterizada por diversos desacuerdos, especialmente en lo concerniente a Irán. Otro ejemplo de ello es la aquiescencia que ha mostrado la administración de Trump ante el caso del asesinato de uno de los principales científicos nucleares iraníes en noviembre de 2020, pues según algunas fuentes (no oficiales) la autoría intelectual apunta hacia las agencias de inteligencia israelíes (Fassihi *et al.*, 2020). Sea como fuere, este patrón no es nuevo, aunque la lógica en la era Trump indica que el centro de gravedad del apoyo es el caso iraní.

La política hacia las principales monarquías del Golfo Pérsico revela signos similares, en tanto que la profundización del apoyo también entra bajo la lógica de la amenaza que representa Teherán. En el caso de Arabia Saudita, los estadounidenses continuaron la venta de equipo militar, aunque se ha visto disminuida por algunos eventos, especialmente el escrutinio sobre la situación en Yemen. Para su primer viaje al extranjero, Trump escogió a Arabia Saudita, donde en 2017 anunció su intención de establecer ventas potenciales de equipo de defensa por casi ciento diez mil millones de dólares inmediatamente, y trescientos cincuenta mil a lo largo de diez años, aunque en ese momento sólo se tenían planeados proyectos con valor aproximado de veinticinco mil (Lee y Stancati, 2017).

Respecto a estas ventas, Trump usó el veto frente a legisladores con el argumento de que existe una emergencia en torno a la amenaza iraní (Wong, Edmondson y Schmitt, 2019). Algunos congresistas expresaron su preocupación ante estas medidas, principalmente porque la situación en Yemen sigue siendo una tragedia humanitaria y debido a que este tipo de acuerdos pudieran debilitar la posición de Israel. En el caso de EAU, según algunas estimaciones, las ventas de material estadounidense se triplicaron durante la administración de Trump (Demirjian, 2020). A diferencia de la lógica de compensación con Obama, estas medidas pueden ser interpretadas como acciones para reforzar geopolíticamente a los principales adversarios de Teherán.

Otra situación que revela la importancia de las relaciones con los países del Golfo, y en especial hacia Arabia Saudita, como elementos esenciales de la política agresiva hacia Irán fue la del asesinato del periodista Jamal Khashoggi, perpetrado en el consulado saudí en Estambul en octubre de 2018. Algunos reportes indicaron que la autoría intelectual era del príncipe Mohammed bin Salman, heredero al trono en Riad. La Casa Blanca trató de menospreciar el asunto, debido a que Trump prefería que Mohammed se mantuviera en el poder porque era clave para contener a Irán (Harris *et al.*, 2018). Después del triunfo de Biden, este grupo de actores se movilizó para advertir sobre los riesgos de regresar al PAIC. Netanyahu pronto expresó su oposición

y solicitó que se prestara atención a la reciente unión entre Israel y varios gobiernos árabes (Keinon, 2020), algo que debe verse a la luz de la amenaza iraní. La postura de los aliados árabes es similar: Estados Unidos debe integrar las negociaciones a Arabia Saudita, además de consultar con Baréin y EAU antes de reintegrarse al plan (Graham, 2020). Es claro que Biden tendrá que lidiar con estos actores, ahora organizados en coalición.

## CONCLUSIONES

La política de Estados Unidos hacia Irán revela las complejidades en el estudio del cambio. Los esfuerzos teóricos han formulado hipótesis relativamente precisas, aunque es necesario extender el análisis mediante la concepción procesal. Es decir, al alargar el estudio se pueden identificar las circunstancias que limitan o dan alcance a las modificaciones de política, así como aquellas que posibilitan o impiden su consolidación, por lo que resulta pertinente incorporar como factores de influencia las acciones y actitudes del sujeto receptor y de aquellos actores que apoyan o resisten los ajustes.

La política impulsada por Obama fue un éxito relativo, en tanto que logró un acuerdo importante en materia de no proliferación nuclear a través de la modificación estratégica, aunque limitada, del patrón de comportamiento que Estados Unidos había mostrado en décadas recientes hacia Irán. No obstante, algunos aspectos del perfil de contención histórico de la política a nivel regional se mantuvieron, a pesar de las expectativas que planteó el acercamiento para expandir la discusión diplomática a otros asuntos. Desde esta perspectiva, los aspectos de fracaso se identifican especialmente en cuanto a la falta de consolidación estructural del cambio, cuyos elementos fundamentales necesariamente se construyen a partir de negociar con los actores de oposición.

Es por ello que la política de “máxima presión” promovida por Trump encontró un terreno fértil para revertir dichos avances. En dos de los ejes de interacción analizados en este trabajo la reversión es notable, pues respecto a Irán se va en sentido inverso de construir más confianza –que pudiera expandir el diálogo a otros asuntos más allá de la cuestión nuclear–, mientras que en el eje global se debilita también el consenso generado en torno al PAIC y, por extensión, la credibilidad de Estados Unidos. En el eje relativo a los tratos con los agentes de resistencia, tanto internos como externos, la política de Trump profundizó la relación con los actores que se oponen a que Washington cambie su política hacia Teherán, además de coadyuvar en la conformación de una entente geopolítica en contra de este último.

Biden enfrentará un campo minado, ya que si es fiel a su promesa de reincorporarse al PAIC, así como de tratar de extenderlo para atender las actividades regionales de Teherán y su programa de misiles balísticos, tendrá que ejecutar una diplomacia de equilibrio que incorpore en la medida de lo posible los intereses, en ocasiones antagónicos, de distintos actores. El primer reto será romper con el impasse en el que tanto Estados Unidos como Irán condicionan la continuidad del acuerdo respecto a que uno de los dos vuelva a observar sus disposiciones. En segunda instancia, para consolidarlo institucionalmente y mantenerlo en el mediano y largo plazo, Biden tendrá que construir consensos muy difíciles, especialmente en lo que refiere a negociar con distintos actores temas como los alcances y los límites del programa, así como de la posición geopolítica de Teherán en la región.

## FUENTES

ALLISON, BILL

2015 “How AIPAC May Win by Losing the Iran Deal”, *FP*, 11 de septiembre, en <<http://bit.ly/3omTEuN>>, consultada el 5 de diciembre de 2020.

AMANPOUR, CHRISTIANE

2009 “Obama Sent Letter to Iran Leader Before Election, Sources Say”, *CNN*, 24 de junio, en <<http://cnn.it/3pCTvmW>>, consultada el 20 de junio de 2020.

ARANGO, TIM y THOMAS ERDBRINK

2014 “U.S. and Iran Both Attack ISIS, but Try Not to Look Like Allies”, *The New York Times*, 3 de diciembre, en <<http://nyti.ms/2JKrqLm>>, consultada el 20 de julio de 2020.

BBC

2015 “Saudi King Meets Obama Amid Concerns over Iran Deal”, *BBC*, 5 de septiembre, en <<http://bbc.in/3rP5fF2>>, consultada el 5 de octubre de 2020.

BEGLEY, SARAH

2016 “Read Donald Trump’s Speech to AIPAC”, *Time*, 21 de marzo, en <<http://bit.ly/3rOpouN>>, consultada el 5 de octubre de 2020.

BIDEN, JOSEPH R. JR.

2020 “Why America Must Lead Again”, *Foreign Affairs*, marzo-abril, en <<https://fam.ag/2X5ZkNK>>, consultada el 20 de diciembre de 2020.

BORGER, JULIAN

2020 “U.S. to Break with UN Security Council and Reimpose Iran Snapback Sanctions”, *The Guardian*, 19 de septiembre, en <<http://bit.ly/353nSLF>>, consultada el 20 de diciembre de 2020.

BREMMER, IAN

2020 “President Trump Deserves Credit for Israel’s New Status in the Middle East”, *Time*, 18 de septiembre, en <<http://bit.ly/3n9jZuD>>, consultada el 26 de diciembre de 2020.

CHOLLET, DEREK

2016 *The Long Game. How Obama Defied Washington and Redefine America’s Role in the World*, Nueva York, Public Affairs, kindle.

CLINTON, HILLARY R.

2014 *Hard Choices*, Nueva York, Simon & Schuster.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

2016 “A Conversation with Javad Zarif”, *YouTube*, 23 de septiembre, en <<https://bit.ly/3CIA6y7>>, consultada el 29 de julio de 2021.

CRISIS GROUP

2018 “The Iran Nuclear Deal at Two: A Status Report”, *International Crisis Group*, 16 de enero, en <<http://bit.ly/2MtoIuF>>, consultada el 23 de diciembre de 2020.

DEMIRJIAN, KAROUN

2020 “Trump on Course to Complete UAE Arms Deal after Senate Fails to Block Him”, *The Washington Post*, 9 de diciembre, en <<http://wapo.st/2X7nR50>>, consultada el 28 de diciembre de 2020.

FASSIHI, FARNAZ, DAVID E. SANGER, ERIC SCHMITT y RONEN BERGMAN

2020 “Iran’s Top Nuclear Scientist Killed in Ambush, State Media Say”, *The New York Times*, 27 de noviembre, en <<http://nyti.ms/38UAOof>>, consultada el 27 de diciembre de 2020.

FAYAZMANESH, SASAN

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

GARDUÑO, MOISÉS

2020 "La cuestión nuclear iraní revisitada: tensiones, sanciones y negociaciones en torno al Plan de Acción Integral Conjunto de 2015", *Estudios de Asia y África*, vol. 55, no. 1, pp. 5-42.

GHATTAS, KIM

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

GRAHAM, EMMA

2020 "Saudi Arabia Should Be a 'Partner' on Any Future Nuclear Deal with Iran, Foreign Minister Says", *CNBC*, 22 de noviembre, en <<http://cnb.cx/3rIKgUh>>, consultada el 29 de diciembre de 2020.

HARRIS, SHANE, GREG MILLER y JOSH DAWSEY

2018 "CIA Concludes Saudi Crown Prince Ordered Jamal Khashoggi's Assassination", *The Washington Post*, 16 de noviembre, en <<http://wapo.st/2Livbrv>>, consultada el 28 de diciembre de 2020.

HEILBRUNN, JACOB

2018 "Iran's Foreign Minister: America Is Already Violating the Nuclear Deal", *The National Interest*, 23 de abril, en <<http://bit.ly/3rRaW52>>, consultada el 10 de noviembre de 2020.

HERMANN, CHARLES F.

1990 "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, vol. 34, no. 1, marzo, pp. 3-21.

HO, CATHERINE

2015 "Anti-Iran Deal Groups Firing on All Cylinders in Massive Lobbying Push", *The Washington Post*, 21 de julio, en <<http://wapo.st/3o4HW7L>>, consultada el 8 de diciembre de 2020.

HOLSTI, KALEVI J.

2016 *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Londres, George Allen & Unwin.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA)

2020 "Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231", 11 de noviembre, en <<https://bit.ly/3hzvzhC>>, consultada el 2 de diciembre de 2020.

IRAN PRIMER

2017 "U.S. Sanctions on Iran: 2017", 31 de julio, en <<http://bit.ly/2LgWvXa>>, consultada el 25 de octubre de 2020.

KEINON, HERB

2020 "As Biden Era Dawns, Netanyahu Doubles Down against Iran Deal", *The Jerusalem Post*, 14 de diciembre, en <<http://bit.ly/3oaGa57>>, consultada el 28 de enero de 2021.

LANDLER, MARK

2016 *Alter Egos: Obama's Legacy, Hillary's Promise and the Twilight Struggle over American Power*, Nueva York, Random House, kindle.

LEE, CAROL E. y MARGHERITA STANCATI

2017 "Donald Trump, Saudi Arabia Sign Agreements in Move to Counterbalance Iran", *The Wall Street Journal*, 20 de mayo, en <<http://on.wsj.com/3b485zK>>, consultada el 28 de diciembre de 2020.

LIPNER, SHALOM

2020 "Has Trump Been Good for Israel?", *FP*, 3 de noviembre, en <<http://bit.ly/3pH8rR6>>, consultada el 26 de febrero de 2021.

MCGREAL, CHRIS

2015 "How Netanyahu's Speech to Congress Has Jeopardised U.S.-Israel Relations", *The Guardian*, 24 de febrero, en <<http://bit.ly/2LjYIXh>>, consultada el 30 de septiembre de 2020.

MENENDEZ, ROBERT

2013 “S.1881 - 113th Congress (2013-2014): Nuclear Weapon Free Iran Act of 2013”, *Congress.gov*, 19 de diciembre, en <<http://bit.ly/3aZgk09>>, consultada el 20 de mayo de 2020.

MESA DELMONTE, LUIS

2009 “Las políticas de Bush y Obama hacia la República Islámica de Irán. La centralidad del factor nuclear”, *Foro Internacional*, vol. XLIX, no. 4, octubre-diciembre, pp. 832-863.

MOGHERINI, FEDERICA

2017 “The Iran Nuclear Deal is a Success – and the Whole World Is Safer for It”, *The Guardian*, 17 de enero, en <<http://bit.ly/38UbrD0>>, consultada el 20 de marzo de 2021.

MOTAMEDI, MAZIAR

2020 “Rouhani: ‘No Negotiations’ Needed to Restore Iran Nuclear Deal”, *Al Jazeera*, 9 de diciembre, en <<https://bit.ly/32QtPKi>>, consultada el 5 de abril de 2021.

NASR, VALI

2013 *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*, Nueva York Random House, kindle.

NIKLISSON, TOMAS

2006 “Regime Stability and Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994”, tesis doctoral, Department of Political Science, Lund University, Suecia.

NORMAN, LAURENCE

2020a “EU Ramps Up Trade System With Iran Despite U.S. Threats”, *The Wall Street Journal*, 31 de marzo, en <<http://on.wsj.com/2MsM4AC>>, consultada el 23 de marzo de 2021.

2020b “European Powers Won’t Push Biden for Swift U.S. Return to Iranian Nuclear Deal”, *The Wall Street Journal*, 25 de noviembre, en <<http://on.wsj.com/3578gGK>>, consultada el 20 de marzo de 2021.

OBAMA, BARACK H.

- 2014 “Statement by President Obama on Nowruz”, *The White House*, 20 de marzo en <<https://bit.ly/39aUjsT>>, consultada el 28 de julio de 2021.
- 2007 “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 4, julio-agosto, pp. 2-16.

PARSI, TRITA

- 2016 *Losing an Enemy. Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, Londres, Yale University Press.
- 2012 *A Single Roll of the Dice: Obama's Diplomacy with Iran*, Londres, Yale University Press.

PEW RESEARCH CENTER

- 2015 “Support for Iran Nuclear Agreement Falls”, *Pew Research Center*, 8 de septiembre, en <<http://pewrsr.ch/354DH1a>>, consultada el 8 de abril de 2021.

RAVID, BARAK

- 2015 “Fearing Leaks, U.S. ‘Limiting’ Information It Shares With Israel on Iran Nuke Talks”, *Haaretz*, 16 de febrero, en <<http://bit.ly/2JD1Av2>>, consultada el 15 de abril de 2021.

REAL, JOSE A. DEL

- 2015 “Here’s a List of the GOP Senators Who Signed the Iran Letter”, *The Washington Post*, 10 de marzo, en <<http://wapo.st/2KMjrxV>>, consultada el 25 de mayo de 2020.

ROGIN, JOSH

- 2009 “State Department Letter to Kerry Outlines ‘Serious Substantive Concerns’ with Iran Sanctions Bill”, *FP*, 11 de diciembre, en <<http://bit.ly/3ndD6nf>>, consultada el 2 de abril de 2021.

ROSATI, JEREL A., MARTIN W. SAMPSON III y JOE D. HAGAN

- 1994 “The Study of Change in Foreign Policy”, en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III, eds., *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, S.C., University of South Carolina Press, pp. 3-22.

ROSS, DENIS

2008 “Diplomatic Strategies for Dealing with Iran”, en James N. Miller, Christine Parthemore y Kurt M. Campbell, eds., *Assessing U. S. Strategic Options*, Washington, D. C., Center for a New American Security, pp. 33-55.

SCRUTON, PAUL, SEÁN CLARKE, THERESA MALONE y CHRIS WATSON

2020 “A Visual Guide to the U.S. Airstrike that Killed Qassem Suleimani”, *The Guardian*, 3 de enero, en <<http://bit.ly/385nJn>>, consultada el 4 de diciembre de 2020.

SIDDIQUE, HAROON

2010 “Iran Begins Enriching Higher-Grade Uranium, Says State TV”, *The Guardian*, 9 de febrero, en <<http://bit.ly/3pJZwhP>>, consultada el 22 de abril de 2021.

SOLOMON, JAY

2015 “Secret Dealings with Iran Led to Nuclear Talks”, *The Wall Street Journal*, 28 de enero, en <<http://on.wsj.com/39aVUPp>>, consultada el 27 de noviembre de 2020.

STEINHAUER, JENNIFER

2015 “Democrats Hand Victory to Obama on Iran Nuclear Deal”, *The New York Times*, 11 de septiembre, en <<http://nyti.ms/2Mu0Mr2>>, consultada el 10 de diciembre de 2020.

TEPPERMAN, JONATHAN

2013 “Barak’s Last Battle: An Israeli Lion in Winter”, *Foreign Affairs*, vol. 92, no. 1, enero-febrero, pp. 91-104.

UNITED NATIONS

2010 “Security Council Imposes Additional Sanctions on Iran, Voting 12 in Favour to 2 against, with 1 Abstention”, *United Nations*, 9 de junio, en <<https://bit.ly/3pOs7Tf>>, consultada el 20 de enero de 2021.

U.S. DEPARTMENT OF STATE (USDOS)

2015 “Joint Comprehensive Plan of Action”, en <<https://bit.ly/3dTRjo8>>, consultada el 2 de junio de 2020.

2005 “Interview with Reuters News Agency”, 11 de marzo, en <<http://bit.ly/3aXMKrU>>, consultada el 3 de diciembre de 2020.

VOLGY, THOMAS J. y JOHN E. SCHWARZ

1994 "Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III, eds., *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, S.C., University of South Carolina Press, pp. 22-43.

WARRICK, JOBY

2010 "U.S. Steps up Arms Sales to Persian Gulf Allies", *The Washington Post*, 30 de enero, en <<http://wapo.st/3hCQVKR>>, consultada el 10 de abril de 2021.

WASHINGTON POST, THE

2015 "Washington Post-ABC News Poll", *The Washington Post*, 16 al 19 de julio, en <<http://wapo.st/350R4mk>>, consultada el 3 de diciembre de 2020.

WELCH, DAVID

2005 *Painful Choices. A Theory of Foreign Policy Change*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

WHITE HOUSE

2019 "President Donald J. Trump Is Working to Bring Iran's Oil Exports to Zero", U.S. Embassy & Consulate in the United Arab Emirates, 22 de abril, en <<https://bit.ly/3xzXPbj>>, consultada el 10 de noviembre de 2020.

2018 "Statement by the President Donald Trump on the Iran Nuclear Deal", U.S. Embassy in Uruguay, 12 de enero, en <<https://bit.ly/3aOGPEs>>, consultada el 10 de noviembre de 2020.

2017 "Remarks by President Trump on Iran Strategy", *U.S. Embassy in Egypt*, 13 de octubre, en <<https://bit.ly/2RcQVbi>>, consultada el 11 de noviembre de 2020.

WIKILEAKS

2010a "Scenesetter for Secretary Clinton's Feb 15-16 Visit to Saudi Arabia", 11 de febrero, en <<http://bit.ly/2LgFA7n>>, consultada el 20 de abril de 2021.

2010b "Saudi Foreign Ministry Pressing China to Stop Iranian Proliferation, Concerned about Tsa Regulations", 26 de enero, en <<http://bit.ly/2LgIXLg>>, consultada el 20 de abril de 2021.

2009a "Codels Ackerman and Casey Meetings with Prime Minister Netanyahu", 2 de junio, en <<http://bit.ly/3hB537B>>, consultada el 23 de noviembre de 2020.

2009b “Scenesetter for Centcom Commander Petraeus’ July 21-22 Visit to Saudi Arabia”, 20 de julio, en <<https://bit.ly/3dQIV8W>>, consultada el 20 de mayo de 2020.

2009c “Scenesetter for Treasury Secretary Geithner’s Visit to the United Arab Emirates”, 9 de julio, en <<http://bit.ly/2Lk1feD>>, consultada el 15 de junio de 2020.

WILNER, MICHAEL

2017 “Trump Supports \$75m. Additional Aid to Israel Beyond Obama-era MOU”, *The Jerusalem Post*, 11 de septiembre, en <<http://bit.ly/3odUr10>>, consultada el 20 de septiembre de 2020.

WONG, EDWARD, CATIE EDMONDSON y ERIC SCHMITT

2019 “Trump Officials Prepare to Bypass Congress to Sell Weapons to Gulf Nations”, *The New York Times*, 23 de mayo, en <<http://nyti.ms/3523URu>>, consultada el 28 de diciembre de 2020.

ZACCARA, LUCIANO

2012 “¿Quién gobierna Irán? La estructura política de la República Islámica”, Cuadernos Manuel Giménez Abad, no. 3, junio, pp. 137-143.

ZENGERLE, PATRICIA

2016 “U.S. House Votes to Bar Sales of Commercial Aircraft to Iran”, Reuters, 17 de noviembre, en <<https://reut.rs/3vBjIKJ>>, consultada el 25 de octubre de 2020.