

La diplomacia nuclear y su influencia en el equilibrio de poderes de Medio Oriente:

Irán, Israel y el JCPOA

Eric Quinteros*

Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar la diplomacia internacional en el contexto del programa nuclear de Irán. En primer lugar, se ofrecerá una breve revisión histórica del programa nuclear iraní para identificar rupturas y continuidades en su evolución. Luego, se explorará su importancia en la política exterior de la República Islámica, antes de abordar la firma y aspectos centrales del Acuerdo Nuclear conocido como Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) de 2015.

La percepción de amenaza por parte de Israel tras la firma del Acuerdo y cómo esto se ha convertido en un factor adicional de desestabilización en la relación con la República Islámica es un tema que también se introducirá en este artículo. El período de análisis abarca desde el año 2013, cuando la relación entre Estados Unidos e Irán comenzaría a experimentar cambios significativos con la presidencia de Barack Obama y Hassan Rouhani, hasta las rondas de negociaciones en Viena de 2021 y 2022 que quedarían estancadas.

La metodología empleada en esta investigación implica la consulta de diversas fuentes, como documentos del U.S. Congressional Research Service, resoluciones de la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica relacionadas con la cuestión nuclear de Irán, resoluciones de las Naciones Unidas y el texto completo del JCPOA de 2015. Además, se han considerado fuentes periodísticas y académicas relevantes para el tema en cuestión.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigador del Instituto Rosario del Mundo Árabe e Islámico (IREMAI) y del Grupo de Estudios de Medio Oriente (GEMO). E mail: ericquinteros241289@gmail.com

Palabras clave: Diplomacia Internacional - República Islámica de Irán - Acuerdo Nuclear – Israel

Abstract

The aim of this research is to analyze international diplomacy within the context of Iran's nuclear program. Firstly, a brief historical overview of the Iranian nuclear program will be provided to identify ruptures and continuities in its evolution. Subsequently, its significance in the foreign policy of the Islamic Republic will be explored before addressing the signing and core aspects of the 2015 Nuclear Agreement known as the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).

This article will also introduce the perception of threat by Israel following the signing of the Agreement and how this has become an additional factor of destabilization in the relationship with the Islamic Republic. The analysis period spans from 2013, when the relationship between the United States and Iran underwent a significant shift with the presidencies of Barack Obama and Hassan Rouhani, to 2022, following the stalled negotiation rounds in Vienna.

The methodology employed in this research involves consulting various sources, such as documents from the U.S. Congressional Research Service, resolutions from the International Atomic Energy Agency's Board of Governors related to Iran's nuclear issue, United Nations resolutions, and the full text of the 2015 JCPOA. Additionally, relevant journalistic and academic sources pertaining to the subject matter have been considered.

Keywords: International Diplomacy - Islamic Republic of Iran - Nuclear Agreement - Israel

TRABAJO RECIBIDO: 21/11/2023 TRABAJO ACEPTADO: 13/5/2024



Esta obra está bajo una licencia internacional

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Introducción

El contexto actual en el ámbito de las Relaciones Internacionales ha reabierto los debates sobre la energía nuclear y sus aplicaciones. El incremento de los arsenales nucleares de las potencias y las declaraciones de gobernantes que han planteado la posibilidad de emplear armas nucleares en conflictos abiertos, ha generado un aumento del riesgo de una guerra nuclear a gran escala y preocupación en el ámbito de la seguridad internacional. De esa manera, es pertinente analizar la actuación de la diplomacia nuclear a nivel internacional en los últimos tiempos, en particular, cómo ha respondido a las aspiraciones de ciertos actores en sus programas nucleares.

En este trabajo, se hace foco en el caso de la República Islámica de Irán y las negociaciones relativas a su programa nuclear entre 2013 y 2022, y a la vez se examina cómo esto ha traído aparejado consecuencias directas en la evolución de la relación entre Irán e Israel desde la firma del Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) en 2015.

Se comienza desde la base teórica del pensamiento realista de Kenneth Waltz (1988), quien plantea que el sistema internacional está caracterizado por un principio ordenador que es la anarquía, y donde los recursos de poder proporcionan capacidad de acción, es decir, la posibilidad de forzar un resultado. La distribución de ese poder en el sistema internacional posibilitará el mantenimiento o modificación de las propiedades de la estructura. A su vez, los recursos de poder que dispone un Estado moldean sus intereses.

En vínculo con lo anterior, el interés nacional de un Estado se basa en el principio de asegurar su propia seguridad (Waltz, 1988). Autores del realismo clásico, como Hans Morgenthau (1993) explican en su teoría la idea de relacionar el interés nacional a la supervivencia,

señalando al interés nacional como la guía de los tomadores de decisiones y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados.

En este sentido, el interés nacional como justificación del comportamiento exterior como política de Estado, ha sido en Irán independiente de la orientación ideológica del régimen o gobernantes de turno (Zaccara, 2006). La República Islámica hizo de la cuestión nuclear un punto clave de su política exterior y específicamente de su programa una cuestión de prestigio e interés nacional, vinculado directamente a un asunto de seguridad y, por ende, a su supervivencia como Estado.

La problemática que se busca abordar se centra, en primer lugar, en analizar cómo, a pesar de las recurrentes violaciones y las acusaciones de buscar el desarrollo de armas nucleares, la República Islámica sigue amparada por el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1968 para el avance de su programa nuclear. El TNP, que constituye el pilar fundamental del régimen internacional de no proliferación, se concibió desde su instauración como un amplio acuerdo entre estados que poseen armas nucleares y aquellos que no las poseen.

Para adentrarnos en el rol de la diplomacia nuclear, el análisis de los actores involucrados en las negociaciones nucleares, la forma en que se produjo un acercamiento entre Irán y Occidente que dieron como resultado la llegada del JCPOA, se retoman conceptos que trabajan Reichberg & Stollenwerk (2021). Los autores explican que la confianza y la equidad procesual son elementos inherentes a la diplomacia y centrales en el desarrollo de toda negociación internacional. Al ser estos últimos elementos acumulativos, se puede incurrir en avances y retrocesos. A su vez, las sanciones, las presiones políticas y las amenazas producen

estancamientos al afectar las percepciones de voluntad de llegar a un Acuerdo recíprocamente beneficioso para todos los actores involucrados.

Se pretende examinar el JCPOA siguiendo el enfoque conceptual de un Acuerdo político multilateral de no proliferación, en consonancia con el paradigma inherente al régimen del mismo nombre (Cartagena Núñez, 2022). La naturaleza abarcadora de este Acuerdo tenía como objetivo restringir cualquier intento de Irán de adquirir armas nucleares, a cambio de la suspensión de sanciones internacionales. No obstante, es relevante destacar que el JCPOA no asume la forma de un Tratado o Acuerdo de no proliferación convencional, ya que está impregnado de un marcado carácter de compromiso político.

La investigación introduce la cuestión referida al agravamiento de la rivalidad entre Irán e Israel en Medio Oriente desde la llegada del JCPOA. Israel, siendo un rival directo en la región para Irán y el único poseedor de armas nucleares en la zona, se presentó como el principal oponente frente a la llegada del acuerdo. Además, Israel adoptó una serie de medidas para contrarrestar la posibilidad de que la República Islámica pudiera continuar con sus avances en el campo de la tecnología nuclear.

Teniendo en cuenta esto último, se apela al concepto de "diplomacia coercitiva", que se caracteriza por la utilización de la amenaza y, en ocasiones, la aplicación de un nivel restringido de fuerza, con la finalidad de inducir a un actor a interrumpir una línea de acción o a restablecer la situación anterior a la alteración del status quo (Jakobsen, 2016).

1. La historia del programa nuclear de Irán

El programa nuclear de Irán tiene profundas raíces que se remontan a mediados del pasado siglo XX. La incursión de Irán en el ámbito nuclear fue respaldada de manera significativa

por los Estados Unidos, que en 1957 suministraron el primer reactor nuclear de investigación al país persa. Con esto, Irán se incorporaba al programa conocido como "Átomos para la Paz", una iniciativa promovida por el presidente estadounidense Dwight D. Eisenhower, cuyo objetivo era proporcionar tecnología nuclear civil con propósitos pacíficos a naciones, con la intención de evitar que desviaran sus programas nucleares hacia fines militares (Eisenhower, 1953). Entre los beneficiarios de este programa se incluyeron a Israel, India, Pakistán e Irán, siendo este último dirigido en ese momento por el Shah Reza Pahlevi, quien contaba con un sólido respaldo de los Estados Unidos.

El programa nuclear iraní experimentó avances notables a finales de la década de 1960 y 1970, gracias al aumento en los precios del petróleo que generó ingresos significativos para las naciones de Medio Oriente. Esto proporcionó a Irán la capacidad de invertir en investigación y desarrollo nuclear. Sin embargo, esta situación generó preocupación entre los diplomáticos estadounidenses, quienes, al percatarse de los avances nucleares de Irán, comenzaron a limitar la cooperación nuclear con Teherán (Inskeep, 2015).

En 1979 se marcó un hito crucial en la historia de Medio Oriente con el ascenso al poder del ayatolá Ruhollah Jomeini mediante la Revolución Islámica, desencadenando una transformación radical en los ámbitos político, social, religioso y en las relaciones internacionales de Irán. Este evento conllevó a un punto crítico en las relaciones con Estados Unidos y el mundo occidental en general, y eventos como "la crisis de los rehenes"¹

¹ Un grupo de estudiantes iraníes tomó como rehenes a 52 ciudadanos estadounidenses en la Embajada de los Estados Unidos en Teherán. Estos eran simpatizantes de la revolución y contrarios al gobierno previo respaldado por Estados Unidos, exigieron la extradición del Shah, que en ese momento estaba en Estados Unidos recibiendo tratamiento médico. La toma de rehenes se prolongó durante 444 días y generó una crisis diplomática entre Irán y Estados Unidos, con consecuencias significativas en las relaciones bilaterales y en la política internacional de la época.

conmocionaron al mundo entero.

La revolución impactó directamente en el programa nuclear iraní. Hubo una significativa interrupción debido a la rescisión de la mayoría de los contratos con empresas europeas y estadounidenses que suministraban el combustible necesario para los reactores tempranos de Irán.

Además, el nuevo gobierno revolucionario inicialmente se mostró abiertamente opuesto al desarrollo nuclear, no solo porque lo consideraba como una imposición de estándares occidentales, sino también porque cualquier enfoque militar dentro de un programa nuclear estaría en contradicción con la sharia o ley islámica. El éxodo de numerosos estudiantes, investigadores y científicos iraníes durante los años de la revolución también contribuyó al estancamiento de los avances nucleares en Irán.

Con el final de la guerra entre Irán e Irak, se abre un nuevo capítulo en la historia de la República Islámica, coincidiendo con la presidencia de Akbar Hashemi Rafsanjani, quien ocupó el cargo de cuarto presidente del país desde 1989 hasta 1997. Rafsanjani implementó una serie de acciones relacionadas con el programa nuclear, dando un nuevo impulso oficial al mismo. Con el objetivo de concluir la construcción de los dos reactores en Bushehr, Irán buscó la colaboración de Rusia y firmó un acuerdo para el suministro de materiales utilizados en los procesos avanzados de enriquecimiento de uranio. Sin embargo, debido a la presión ejercida desde Washington sobre Rusia, esta cooperación no se materializó completamente, aunque sentó las bases para futuros envíos de agua pesada y centrifugadoras desde Moscú (Inskip, 2015).

Además, Irán estableció acuerdos de cooperación nuclear con China, el primero en 1985 y su expansión en 1990, así como con Pakistán en 1988. Estos acuerdos incluyeron el entrenamiento de personal calificado iraní y el suministro de un nuevo reactor de neutrones que se instalaría en Qinshan. Algunos analistas argumentan que, a raíz de estos acuerdos, Irán pudo haber obtenido ayuda y tecnología relacionada con el enriquecimiento de uranio de manera ilícita, a través de una red internacional clandestina liderada por el científico y padre de la bomba nuclear paquistaní, el General Abdul Qadeer Khan (Congressional Research Service, 2021).

Al llegar al inicio del nuevo siglo, Irán había logrado avances sustanciales en diversas áreas relacionadas con su programa nuclear. Estos, incluían el enriquecimiento de uranio mediante centrifugación y láser, la conversión de uranio, experimentos de reprocesamiento y la construcción de un reactor de agua pesada en Arak, que se declaró como un reactor de investigación. Muchas de estas actividades se llevaron a cabo sin la debida notificación al principal organismo internacional de supervisión y control nuclear del Sistema Internacional: el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) (CRS, 2019).

El debate sobre el programa nuclear de Irán se centra en la complejidad de discernir entre un programa nuclear de naturaleza militar y uno de índole civil. Esta dificultad radica en la posibilidad de que ambos tipos de programas coexistan, incluso cuando el gobierno iraní ha declarado explícitamente su decisión de no desarrollar armas nucleares.

En el año 2002, se iniciaron investigaciones por parte del OIEA con respecto a las actividades nucleares que se estaban llevando a cabo en las instalaciones de Natanz y Arak en Irán. Durante su reunión anual celebrada en junio de 2003, la Junta de Gobernadores del OIEA

manifestó su "inquietud" debido al significativo progreso de estas instalaciones nucleares en Irán, así como a las actividades nucleares no notificadas, incluyendo el enriquecimiento de uranio mediante el proceso de centrifugación de gas (Organismo Internacional de la Energía Atómica, 2005).

En este proceso de enriquecimiento, las centrifugadoras de gas aumentan la concentración del isótopo uranio-235 (U-235) a velocidades considerables. Las centrifugadoras tienen la capacidad de producir uranio poco enriquecido (UPE), utilizado en reactores nucleares de potencia, así como uranio altamente enriquecido (UAE), uno de los materiales fisibles empleados en armamento nuclear.

A pesar de que desde entonces las percepciones internacionales sobre las intenciones sus nucleares mutaron, Irán siempre ha sostenido que el objetivo de enriquecer uranio al 5 por ciento radica en la producción de combustible destinado a sus instalaciones nucleares, mientras que el enriquecimiento al 20 por ciento se justifica como parte del proceso de fabricación de combustible para reactores de investigación (Iran Watch, 2006).

En una comunicación fechada el 5 de mayo de 2003, Irán notificó por primera vez al OIEA su intención de construir un reactor nuclear de 40 megavatios térmicos (MWt) en Arak, a partir de 2004. Este, fue diseñado para utilizar combustible de uranio natural, ya que su objetivo principal era la producción de isótopos destinados a la fabricación de medicamentos, los cuales no requieren enriquecimiento de uranio.

El diseño original del reactor en Arak causó controversia debido a su uso de plutonio, otro de los materiales empleado en armas nucleares. Como se detallará más adelante, la estructura del núcleo de Arak será posteriormente modificada de acuerdo con los términos del JCPOA de

2015. Sin embargo, se estima que, de haberse completado según el diseño original, Irán habría tenido la capacidad suficiente para producir la cantidad necesaria de plutonio para la fabricación de una o dos bombas de dicho material anualmente (CRS, 2019).

Por otro lado, en la ciudad de Bushehr, opera un reactor de agua a presión que, según las declaraciones de las altas autoridades oficiales de Irán, tiene como objetivo la generación de electricidad (CRS, 2019). Este reactor comenzó a funcionar en septiembre de 2011, después de que surgieran acusaciones a nivel internacional de que Irán estaba produciendo agua pesada en cantidades superiores a las necesidades de sus instalaciones nucleares. Este avance en la producción del elemento que mantiene vivas a las centrifugadoras se debió a que, en febrero de 2005, Irán y Rusia alcanzaron un acuerdo para el suministro de combustible destinado al mencionado reactor de Bushehr-1, con Moscú proporcionando 82 toneladas de combustible inicial (Calvo Roy, 2005).

Además, se ha reportado que especialistas iraníes recibieron formación en el centro de capacitación Novovoronezh, que está bajo la dirección de la agencia rusa de energía nuclear Rosenergoatom, una división de Rosatom, la corporación estatal nuclear rusa.

A pesar de que la problemática internacional del Irán nuclear ya estaba en el foco de la agenda de las potencias, Irán aumentó la conversión de uranio en agosto de 2005 durante el mandato del presidente Ahmadinejad. El 24 de septiembre de 2005, la Junta de Gobernadores del OIEA adoptó una resolución que, por primera vez, estableció que Irán no estaba cumpliendo con su acuerdo de salvaguardias respecto de su sometimiento a los estándares de monitoreo del Organismo. Como resultado de esta falta de confianza en que el programa nuclear de Irán tenía exclusivamente fines pacíficos, el expediente nuclear iraní fue remitido

al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por primera vez en febrero de 2006. debido a “la preocupación internacional sobre la historia de ocultación de las actividades nucleares de Irán” (OIEA, 2006).

2. La influencia del programa nuclear en la Política Exterior de Irán

Cuando se establecen los fundamentos de la política exterior de un Estado, es esencial comprender su posición en el sistema internacional y su poder relativo (Rose, 1998). En este contexto, Irán destaca como el país más extenso de Oriente Medio, después de Arabia Saudita con 1.745.150 km², y un PBI que alcanzó los 388,5 mil millones USD en 2022 (Banco Mundial, 2023). Su ubicación geográfica, actuando como un puente entre Oriente y Occidente, lo ha convertido en un centro de rutas comerciales transcontinentales. Además, posee la mayor extensión de litoral en el Golfo Pérsico, otorgándole una influencia destacada en esas aguas y en el estratégico Estrecho de Ormuz, fundamental para la navegación internacional. La población iraní ha experimentado un crecimiento considerable en las últimas décadas, alcanzando un total de 88.550.570 habitantes en 2022 (Banco Mundial, 2022).

Asimismo, su riqueza energética es notable, ya que ocupa el cuarto lugar en reservas probadas de petróleo y el segundo en reservas probadas de gas a nivel mundial, siendo solo superado por Rusia (Statista, 2023). Gracias a su posición geográfica estratégica, Irán ha desarrollado industrias locales como el refinado de petróleo, la generación de electricidad, la petroquímica, la siderurgia y la producción de cemento, utilizando sus recursos humanos y naturales. En relación, las exportaciones provenientes del sector de petróleo y gas contribuyen en promedio con el 10% del PIB (BM, 2022).

En términos militares, posee el inventario más completo de misiles en Oriente Medio, algunos de los cuales tienen la capacidad de transportar armas de destrucción masiva y alcanzar objetivos regionales y en el sudeste de Europa. El país también ha desarrollado notables capacidades en el ámbito cibernético, tanto en términos ofensivos como defensivos. Considerando estos elementos estructurales, podemos ofrecer una explicación más precisa sobre el papel fundamental que desempeña el programa nuclear en la formulación de la política exterior de Irán. La cuestión nuclear está intrínsecamente ligada a los objetivos estratégicos que busca la República Islámica en su entorno geopolítico. M.Y. Zarif, quien ocupó el cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de Irán entre 2013 y 2021, sostiene que la política exterior iraní siempre ha tenido como pilares fundamentales la preservación de la independencia del país, su integridad territorial y su seguridad nacional, todo ello dentro del marco de un desarrollo sostenible basado en los principios de la democracia islámica (Zarif, 2014).

Teherán empleó una variedad de métodos y mecanismos para llevar a cabo su política exterior, especialmente en lo que concierne a sus objetivos relacionados con la seguridad. Esos métodos incluyeron desde demostraciones de su poderío militar y nuclear, hasta el financiamiento y apoyo a grupos aliados, así como el desarrollo de sus capacidades de control cibernético. Esto explica porque el programa nuclear otorga a Irán y a su régimen una utilidad estratégica que se deriva de las capacidades nucleares militares, ofreciéndoles una especie de "seguro de existencia". En consecuencia, si Irán logra ser percibida como una potencia nuclear, la amenaza de una intervención militar extranjera se reducirá de manera significativa.

Los líderes iraníes enfatizan que su civilización desarrollada y su "independencia" de Occidente les otorgan el derecho de ser reconocidos como una potencia regional destacada. Desde una perspectiva discursiva, la clase política de Irán busca mejorar su posición en el sistema internacional, y esto se refleja claramente en sus objetivos relacionados con el programa nuclear.

Como lo expresó Hassan Rouhani, quien antes de ser presidente se desempeñaba como secretario de Estado del Consejo Supremo de Seguridad Nacional, "poseer la capacidad de enriquecer uranio representa una nueva posición para cualquier país que la tenga, no solo en términos tecnológicos, sino también en términos políticos"². Esto subraya la importancia política que Irán atribuye a su capacidad de enriquecimiento de uranio y cómo esta capacidad se convierte en un símbolo de estatus y poder en el ámbito internacional.

En el marco del paradigma realista, se entiende que los Estados actúan impulsados por sus intereses, lo que se convierte en un elemento fundamental para comprender la formulación de sus políticas exteriores. En un mundo caracterizado por intereses opuestos y en conflicto, donde los principios morales no siempre pueden cumplirse en su totalidad. Sin embargo, "es posible acercarse a esos principios a través de la guía temporal de los intereses y la naturaleza siempre precaria de los conflictos" (Morgenthau, 1993). Algo similar plantea Walt (1988) al referirse a un mundo competitivo guiado por la anarquía, los intereses de algunos Estados pueden chocar con los intereses de otros Estados, convertirse estos en una fuente potencial de conflictos.

² Transcripción completa de la entrevista de Ann Curry con el presidente iraní Hassan Rouhani. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/id/wbna53069733#.WZ8QMT4jHIU>

El énfasis de la clase política iraní en su defensa de su sistema político revela sus intereses, algo que ha ido de la mano de elevar la percepción de su población sobre amenazas externas y regionales, que suelen ser representadas en Estados Unidos –u Occidente en general- así como en el aliado regional más íntimo de este último, Israel. En resumen, el fin de obtener un mayor respaldo y legitimidad en la política interna es una interpretación plausible del papel del programa nuclear en la política exterior de Irán.

3. Las negociaciones con la República Islámica y la llegada del JCPOA

La política estadounidense, que previamente había buscado contener a Irán mediante sanciones, experimentó un cambio significativo con la llegada al poder de Hassan Rouhani en 2013, coincidiendo con la reelección de Barack Obama para un segundo mandato como presidente de Estados Unidos. Una señal inicial de este cambio ya podía evidenciarse en el discurso del presidente Obama en El Cairo, que se presentó como garantía para reiniciar las relaciones entre Estados Unidos y los países de Medio Oriente.

Por su parte, la República Islámica se vio en la necesidad de participar en negociaciones respecto de su programa debido al impacto significativo de las sanciones económicas internacionales. Estas sanciones habían comenzado a ejercer una presión económica devastadora sobre Irán desde que el asunto nuclear se trasladó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). En el período comprendido entre 2011 y 2015, las sanciones provenientes de las naciones occidentales desencadenaron una marcada contracción económica en Irán. Esto se evidenció en la drástica disminución de más del 50% en las exportaciones de petróleo crudo iraní y la restricción del acceso a sus activos financieros en el extranjero (WITS, 2023).

Respecto al comienzo del tratamiento de la cuestión nuclear por parte del denominado P5+1 (las cinco potencias del Consejo de Seguridad más Alemania), el estudio realizado por G.M Reichberg y E. Stollenwerk (2021) subraya la importancia de la confianza y la equidad procesal en el éxito de las negociaciones internacionales. La confianza se describe como una actitud de cooperación basada en la expectativa optimista de que las partes respetarán sus propios intereses. Esto implica asumir ciertos riesgos y entender que el proceso puede experimentar avances y retrocesos.

A pesar de la baja confianza y el deterioro causado por las amenazas y sanciones durante años, el proceso que condujo al JCPOA demostró que era posible reconstruir la confianza a través de acciones concretas. El primer indicador clave de esta reconstrucción fue la histórica llamada telefónica directa entre el presidente Obama y el presidente Rouhani en Nueva York. Esta conversación simbolizó la primera comunicación directa entre líderes de ambos países desde 1979. Otro indicador fue el envío de cuatro cartas por parte del presidente Obama al líder supremo de Irán, Ali Khamenei, expresando su deseo de mejorar las relaciones entre ambos países.

Un cambio fundamental en la política estadounidense fue la transición de una postura de "cero enriquecimiento en Irán" a una posición de "sin armas nucleares en Irán"³. Esta modificación hizo que la confianza de los negociadores iraníes respecto de la posibilidad de un acuerdo nuclear aumentara. En hechos, en 2012 se abrieron diálogos bilaterales con

³ Obama: Haremos lo que debamos para evitar que Irán tenga armas nucleares. (2012). *CNN en español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2012/09/25/ban-ki-moon-defiende-un-estado-palestino-es-la-unica-opcion-sostenible/>

Estados Unidos sobre el enriquecimiento de uranio, que dieron lugar a la concreción del Joint Plan of Action (JPA) el Acuerdo Marco del posterior JCPOA.

La asunción de riesgos por parte de la clase política iraní fue clave en este sentido, ya que cualquier fracaso de las negociaciones nucleares avivarían la oposición de los conservadores.

La situación externa, marcada por el "despertar árabe" y la crisis financiera internacional desde el 2008, también limitaba el margen de error tanto en la política exterior como en la interna de Irán.

Por su parte, la inclusión de mediadores y facilitadores fue fundamental en la construcción de la confianza durante las negociaciones. La Unión Europea y Omán jugaron un papel crucial en este proceso, acercando a conversaciones a científicos iraníes y estadounidenses a conformar equipos de investigación conjunta sobre temas nucleares. Esta colaboración contribuyó al tejido de confianza en los años de negociación.

El P5+1 junto con Irán alcanzaron un acuerdo conocido como Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) el 2 de abril de 2015, y lo finalizaron el 14 de julio de 2015. Las responsabilidades acordadas entraron en vigor el 16 de enero de 2016. En esa fecha, todas las resoluciones previamente adoptadas por el CSNU relacionadas con la cuestión nuclear de Irán fueron revocadas. El TNP y la Resolución 2231 del CSNU se convirtieron en el marco legal actual que regula el programa nuclear de la República Islámica de Irán.

El acuerdo final del JCPOA se compone de compromisos tanto políticos como técnicos. Estos compromisos se detallan en los anexos del acuerdo, que incluyen el Anexo I (medidas relacionadas con la energía nuclear), el Anexo II (régimen de sanciones), el Anexo III (cooperación nuclear civil), el Anexo IV (disposiciones sobre el funcionamiento de la

Comisión Conjunta) y el Anexo V (calendario del Plan de Aplicación). El JCPOA establece limitaciones nucleares fundamentales que restringen la capacidad de Irán para producir material fisionable que pueda ser utilizado en armas nucleares, ya sea plutonio separado o uranio enriquecido, de acuerdo con las instalaciones nucleares declaradas por Irán.

3.1. Disposiciones genéricas

Para comprender cómo se confeccionó el JCPOA es importante examinar varios aspectos transversales que influyeron en su creación y en cómo los actores internacionales abordaron la cuestión nuclear de Irán en ese contexto. El acuerdo se basa en un conjunto de medidas genéricas y compromisos iniciales que se encuentran en la Resolución 2231 del CSNU, emitida el 20 de julio, y en el Anexo I del JCPOA. Además, se detallan en los párrafos del preámbulo del acuerdo, que van desde el II hasta el XI.

En este sentido el JCPOA (2015) menciona:

- a) Irán reafirma que en ninguna circunstancia procurará obtener, desarrollar o adquirir armas nucleares.
- b) No obstante, la aplicación efectiva del JCPOA permite a Irán ejercer plenamente su «derecho a la energía nuclear con fines pacíficos», de conformidad con el TNP; con arreglo a sus obligaciones en virtud de este último, el programa nuclear iraní recibirá el mismo trato que el de cualquier otro Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte en el TNP.
- c) Corresponde al OIEA garantizar el cumplimiento del Acuerdo por parte de Irán a través de la vigilancia y la verificación de la aplicación de las medidas relacionadas con la energía nuclear de carácter voluntario detalladas en el JCPOA. Para ello, el Organismo presentará periódicamente información actualizada a la Junta de Gobernadores y, conforme a lo

dispuesto en el JCPOA, al CSNU.

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

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

3.2. Medidas de naturaleza técnica

Uranio

El acuerdo estableció en sus artículos del I al VIII y en su Anexo I que Irán tenía la obligación de dismantelar dos tercios de las centrífugas que tenía instaladas y eliminar el 98% de su reserva de uranio enriquecido. De acuerdo con el compromiso de Irán, solo se le permitía enriquecer uranio hasta un nivel del 3,67% (que es el nivel necesario para alimentar la mayoría de los reactores de energía).

En cuanto a sus reservas, se acordó que estas debían mantenerse por debajo de un límite máximo de 300 kg de hexafluoruro de uranio (UF₆). Cualquier cantidad que excediera este límite debía ser vendida a precios internacionales, y a cambio, Irán recibiría uranio natural.

En lo que respecta a la infraestructura, durante un período de 10 a 15 años, Irán se comprometió a restringir la cantidad y los tipos de centrífugas que tenía instaladas y operativas en Natanz. Además, debía cesar las actividades de enriquecimiento en Fordow y limitar la investigación y el desarrollo de centrífugas avanzadas.

Plutonio

En el JCPOA, se establecieron límites a la producción de plutonio con el objetivo de cerrar una posible vía que Irán pudiera utilizar como alternativa al uranio para fortalecer su programa nuclear. De acuerdo con el artículo 8 del acuerdo, el reactor de investigación de agua pesada de Arak, después de su rediseño, se modificaría de manera que fuera incapaz de producir grandes cantidades de plutonio.

3.3. Medidas de vigilancia y cumplimiento

La supervisión internacional del programa nuclear de Irán en el marco del JCPOA se basaba en tres niveles: (1) Un Acuerdo de Salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), (2) la implementación del Protocolo Adicional al Acuerdo de Salvaguardias por parte de Irán bajo el JCPOA, y (3) las medidas adicionales de verificación exclusivas impuestas por el propio JCPOA.

El JCPOA estableció que estas medidas de verificación específicas estarían en vigor durante un período que oscilaría entre 10 y 25 años. En términos generales, el régimen de verificación en tres niveles tenía dos objetivos principales: en primer lugar, se buscaba verificar que se estaban cumpliendo los límites especificados en las instalaciones nucleares declaradas, como Natanz, Fordow, Arak e Isfahan, y que el material nuclear en estas instalaciones no se desviaba hacia usos no declarados.

3.4. El levantamiento de las sanciones internacionales

La Unión Europea, las Naciones Unidas y los Estados Unidos se comprometieron a eliminar gradualmente sus sanciones relacionadas con la energía nuclear impuestas a Irán a medida que este país alcanzara una serie de hitos a lo largo del período de 15 años estipulado en el

Acuerdo. No obstante, es importante destacar que muchas sanciones bilaterales impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea contra Irán permanecieron en vigor.

La fase conocida como "*Transition day*", programada para ocho años después de la firma del Acuerdo o en el momento en que la OIEA emita una resolución de "más amplia conclusión" que confirme la naturaleza pacífica del programa nuclear de Irán, implicaría el levantamiento de las sanciones restantes por parte de Estados Unidos y la Unión Europea.

El CSNU aprobó por unanimidad la Resolución 2231 el 20 de julio de 2015, en la que respalda el JCPOA y pone fin a las medidas sancionatorias establecidas por las resoluciones anteriores, que incluían a la Resolución 1696 (2006), la Resolución 1737 (2006), la Resolución 1747 (2007), la Resolución 1803 (2008), la Resolución 1835 (2008), la Resolución 1929 (2010) y la Resolución 2224 (2015).

De acuerdo con el texto de la resolución 2231:

*"8. (El Consejo de Seguridad) Decide, actuando en virtud del Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, que cuando se cumplan 10 años desde el Día de Aprobación del JCPOA, según se define en dicho acuerdo, se pondrá fin a la aplicación de todas las disposiciones de la presente resolución. Ninguna de las resoluciones mencionadas en el párrafo 7 a) anterior será aplicable, y el Consejo habrá concluido su examen de la cuestión nuclear iraní. Además, el tema de 'No proliferación' se eliminará de la lista de asuntos que se hallan sometidos al Consejo"*⁴.

Esta resolución marcó un hito importante al respaldar y legitimar el JCPOA en el ámbito internacional y al poner fin a las sanciones relacionadas con la energía nuclear contra Irán, en

⁴ Resolution 2231 (2015) on Iran Nuclear Issue (20/07/ 2015). Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. <https://www.un.org/securitycouncil/content/2231/background>

línea con los compromisos del acuerdo y su cronograma.

De lo descrito vale mencionar que el JCPOA no implicó el desmantelamiento total del programa nuclear de Irán, pero sí bloqueó todas las vías potenciales que pudieran llevar a Irán a desarrollar un arma nuclear. Esto se logró al limitar y supervisar rigurosamente las capacidades nucleares declaradas por Irán en el momento de la firma del acuerdo, lo que extendió significativamente el llamado "tiempo de ruptura" necesario para que Irán pudiera desarrollar un arma nuclear.

A diferencia del TNP, el JCPOA no incluye una cláusula de retiro. Esto se debió a la preocupación de las potencias occidentales de que Irán no pudiera ser confiable sin la imposición de sanciones severas por incumplimiento. Como no se esperaba que otras partes incumplieran sus compromisos bajo el acuerdo, no se incorporó ningún mecanismo específico para abordar la retirada de Estados Unidos en mayo de 2018.

Es importante destacar que el JCPOA no aborda cuestiones sensibles y controversiales, como el apoyo de Irán a grupos como Hezbollah y otros actores no estatales en Oriente Medio, su programa de misiles balísticos, preocupaciones sobre los derechos humanos y su rivalidad con Israel. Estos temas quedaron fuera del alcance del acuerdo nuclear, convirtiéndose en los blancos de críticas predilectos por los detractores del JCPOA.

4. Israel frente a la concreción del JCPOA

Luego de la materialización del JCPOA entre Irán y las potencias, el Primer Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, emitió una evaluación crítica del mismo, calificándolo como "un acuerdo perjudicial". En sus palabras, el acuerdo concedía a Irán lo que buscaba: una disminución considerable de las sanciones y la conservación de las partes más esenciales de

su programa nuclear (Netanyahu, 2015). Netanyahu alertó que este acuerdo hacía que el mundo se volviera más peligroso al permitir que el régimen iraní avanzara hacia la obtención de armas nucleares, lo cual representa “la amenaza más grave para la seguridad mundial” (Netanyahu, 2015).

Israel expresó preocupaciones fundamentales respecto al JCPOA, enfocándose en el reconocimiento del estatus de "estado umbral nuclear" de Irán y los asuntos que quedaron sin abordar pero que tenían el potencial de afectar su seguridad. Israel estaba preocupado de que la liberación de fondos como resultado del levantamiento de sanciones permitiera a Irán intensificar su respaldo a actividades subversivas en la región y apoyar a actores desestabilizadores en otros conflictos regionales que encuentran a ambos Estados enfrentados, como el conflicto sirio o en el Líbano.

La respuesta de Israel al acuerdo nuclear fue una postura hostil y de fuerte rechazo hacia el mismo, lo cual refleja la noción de que los Estados no permanecen pasivos cuando se enfrentan a eventos que podrían afectar sus intereses. Siguiendo el argumento de Wendt (2005), los Estados, ante la percepción de amenazas, recurren a una variedad de acciones que incluyen el envío de mensajes, gestos, amenazas, negociaciones e incluso, en última instancia, el uso de la fuerza si es necesario para proteger y avanzar en sus objetivos políticos y de seguridad.

Tanto antes como después de la firma del Acuerdo Nuclear, las declaraciones del Primer Ministro Netanyahu en relación con la amenaza nuclear de Irán han sido rotundas y han caracterizado esta amenaza como existencial. En 2012, el líder israelí afirmó que "no existen dudas sobre la intención de Irán de aniquilarnos (...) Irán está comprometido seriamente en

adquirir armas nucleares para destruir al Estado de Israel". Además, el entonces ministro de Defensa, Ehud Barak, una figura de alto rango en materia de seguridad durante el gobierno de Netanyahu entre 2009 y 2013, advirtió que "Irán representa una de las amenazas más graves que Israel podría enfrentar. Si Irán se convirtiera en un Estado nuclear, cambiaría drásticamente la situación aquí. Nos encontraríamos en una fase existencial en el futuro, y esto constituiría una amenaza de proporciones existenciales para Israel" (Merom, 2017).

Los miembros de la élite política israelí que comparten estas opiniones fundamentan su evaluación en la supuesta irracionalidad y la ideología fanática del liderazgo iraní. Tzachi Hanegbi, ex presidente del Comité de Asuntos Exteriores y Defensa de la Knesset entre 2006 y 2010, planteó la posibilidad de que Irán estuviera guiado por una "conciencia fanática" y señaló que "los fanáticos están dispuestos a pagar el precio de millones de mártires-muertos para aniquilar a la odiada entidad de los herejes". Concluyó que "la posibilidad de usar armas nucleares contra Israel debe ser considerada"⁵.

Una revisión exhaustiva del discurso de seguridad de la élite israelí pone de manifiesto una gama más amplia de percepciones de amenaza en relación con un Irán de capacidades nucleares. Además de preocuparse por un posible ataque nuclear premeditado por parte de Irán, los líderes alarmistas en Israel también expresan inquietudes sobre la proliferación regional de armas nucleares y tecnología. Temen que esta proliferación debilite la capacidad de Israel para mantener su entorno estratégico bajo control mediante la fuerza, lo que podría requerir renunciar a su estrategia de defensa preventiva, que es una de sus preferidas.

⁵ Israel buoyed by Trump tack against Iran atom deal but sees long way to go (2017). *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-israel/israel-buoyed-by-trump-tack-against-iran-atom-deal-but-sees-long-way-to-go-idINL8N1MO20G>

Además, existe preocupación acerca de que Teherán y sus representantes se vuelvan más aventureros en el ámbito convencional y que el régimen de los ayatolás, la fuente de todas las amenazas iraníes, se fortalezca y se prolongue. Los líderes israelíes que adoptan este enfoque consideran que su país debe ser autosuficiente en la confrontación con una amenaza existencial, llevando su discurso hasta cuestionar la propia supervivencia de Israel.

En cuanto a las amenazas que afectan al ámbito político, que no implican una amenaza existencial, incluyen la posibilidad de que el enemigo se sienta empoderado, una reducción en la libertad de acción de Israel y la longevidad del régimen de los ayatolás. En este sentido argumentamos que, si bien es plausible que Irán con un mayor respaldo económico pueda resultar en una élite iraní menos propensa al cambio, Israel todavía disfruta de una ventaja significativa en términos convencionales y nucleares, es probable que cualquier efecto de empoderamiento político de Irán sea limitado en términos comparativos.

Con relación a lo anterior el apoyo de Estados Unidos y Occidente a Tel Aviv, limita considerablemente el potencial de escalada de la confrontación. Esto lleva a ambas partes a calcular sus movimientos y acciones con precaución. También respalda la perspectiva del realismo defensivo sobre el dilema de seguridad, ya que Israel se encuentra en una posición proactiva en términos de defensa, mientras que Irán, aunque aún es inferior en muchas áreas, también busca mantener una postura defensiva.

Además, es importante tener en cuenta que ni Rusia ni China, estarían interesados en un conflicto adicional en el Medio Oriente. Rusia tiene intereses convergentes tanto con Israel como con Irán, y China tiene importantes compromisos económicos con ambas partes. Esto agrega un elemento de restricción a las dinámicas regionales.

En resumen, el análisis de las declaraciones y percepciones de los líderes israelíes revela que el JCPOA era una cuestión crítica para la seguridad de Israel. Desde su perspectiva, el acuerdo representaba un paso más hacia la obtención de armas nucleares por parte de Irán. Frente a la improbabilidad de un ataque preventivo directo contra Irán, Israel se vio obligado a considerar enfoques alternativos y contramedidas en respuesta a su preocupación de que Irán aprovecharía el levantamiento de sanciones para continuar financiando a sus aliados regionales. Comprendieron en el momento de la firma del Acuerdo Nuclear que esto era un hecho consumado y que debían cambiar su enfoque con respecto a la contención de las acciones de Irán en la región. Israel reconoció que, para contrarrestar la amenaza iraní en el futuro, debía explorar enfoques alternativos.

En octubre de 2015, el entonces ministro de Defensa, Moshe Yaalon, quien había expresado una firme oposición al acuerdo, reconoció este nuevo contexto estratégico en una conferencia de prensa conjunta con Ashton Carter, por entonces secretario de Defensa de EE. UU. Yaalon declaró: "El acuerdo con Irán es un hecho. Nuestras disputas han terminado. Y ahora tenemos que mirar hacia el futuro y tomar nuevas rutas" (Kaye, 2016).

Una razón fundamental que contribuye a comprender las medidas adoptadas por Israel después de la firma del Acuerdo Nuclear es la limitación de llevar a cabo un ataque preventivo en suelo iraní para detener el programa de enriquecimiento de uranio. En este contexto, se retoman las reflexiones de Garrido Rebolledo (2016), quien presenta cuatro razones estructurales que explican por qué Israel no pudo aplicar su doctrina de ataques preventivos contra Irán y se vio obligado a considerar alternativas para ejercer presión en la situación.

La primera de estas razones está relacionada con la distancia geográfica y la ubicación estratégica de las instalaciones nucleares iraníes, así como la posibilidad de que existan instalaciones ocultas. Esto implica que un ataque no garantizaría el desmantelamiento completo de la capacidad de producción nuclear de Irán.

El segundo y tercer motivo se corresponden al riesgo de un desastre medioambiental en la región a causa del uso de material nuclear, cuyas consecuencias serían difíciles de prever y gestionar, y la impredecible respuesta por parte de Irán y la posibilidad de una escalada militar en la región como resultado de un ataque preventivo, plantea un alto grado de incertidumbre y riesgo.

Por último, las implicaciones políticas y legales de llevar a cabo un ataque preventivo también se deben tener en cuenta como factores que influyeron en la decisión de Israel y en la exploración de otras opciones para abordar la cuestión.

Teniendo en cuenta lo anterior, los caminos alternativos de Israel se basaron en el recurso a la diplomacia coercitiva y recurriendo a la formación de alianzas -incluso con aquellos países con lo que denota diferencias, como Arabia Saudita- para la contención de cualquier comportamiento de Irán que pudiera ser considerado como amenazante a su seguridad. Según Jakobsen (2016) los Estados tienden a recurrir a la diplomacia coercitiva en lugar de recurrir directamente a la guerra debido al fuerte interés en evitar el estallido de un conflicto armado, el temor a una escalada y especialmente en el contexto de armas nucleares.

Cuando se analizan las acciones de Israel frente a Irán, es importante considerar el paradigma moderno de las guerras. La rivalidad entre Irán e Israel se asemeja a lo que se conoce como

una "guerra híbrida"⁶, que abarca múltiples dimensiones y tipos de acciones. Por lo que el uso de la fuerza limitada de Israel desde el JCPOA incluyó ataques a Irán por medio de terceros como los servicios nacionales de inteligencia secretos, ataques en el ámbito de la ciberseguridad y la provisión de armas a grupos aliados en otros conflictos regionales.

La muerte de científicos vinculados al programa nuclear como Mohsen Fakhrizadeh (Hurtado, 2022), los ciberataques israelíes a las plantas nucleares en el complejo nuclear de Natanz en territorio iraní⁷ y los ataques a buques iraníes en el estrecho de Al Mandaab⁸ son ejemplos del carácter distintivo a la guerra híbrida entre Irán e Israel: parte del conflicto se desarrolla en las sombras, con ataques de bajo perfil y sin que los gobiernos asuman responsabilidad directa, para evitar un enfrentamiento de mayor escala.

5. Una réplica de la política de máxima presión de Trump

La estrategia de máxima presión implementada por la administración Trump desde su llegada a la Casa Blanca, marcó un cambio significativo en las relaciones entre Estados Unidos e Irán. La misma tenía como objetivo aislar a Irán, limitar su influencia regional y reducir su capacidad nuclear. Esta estrategia se basó en la creencia de que, al aplicar presión económica y política sobre Irán, se podría forzar al régimen de los Ayatolás a cambiar su conducta internacional o acortar su tiempo de permanencia en el poder.

⁶ El término 'guerra híbrida' ha ganado prominencia debido a situaciones que difícilmente pueden ser comprendidas mediante modelos teóricos tradicionales de guerra convencional. Los desafíos contemporáneos, como el ciberespacio, la veracidad de la información, la aplicación de inteligencia artificial y el uso de drones, forman parte de las complejidades inherentes a la guerra moderna (Freedman, 2017). Al igual que otros conceptos similares, como la guerra asimétrica, una vez que se estableció como un término técnico, ha evolucionado hacia una definición más amplia y en constante desarrollo.

⁷ Ataques cibernéticos, causaron incendios y explosiones en instalaciones nucleares y militares en Irán (2023). *Ciberseguridad Latam*. <https://www.ciberseguridadlatam.com/2020/07/04/supuestos-ataques-ciberneticos-causaron-incendios-y-explosiones-en-instalaciones-nucleares-y-militares-en-iran/>

⁸ La "guerra en la sombra" entre buques de Israel e Irán que se libra en el golfo de Omán (2021). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58105822>

La piedra angular de esta política fue la "Orden Ejecutiva 13846", que se emitió en agosto de 2018. Esta orden ejecutiva permitió la aplicación de sanciones que afectaron una amplia gama de áreas económicas de Irán, incluyendo transacciones financieras, exportaciones de petróleo, confiscación de bienes y restricciones a los viajes de diplomáticos iraníes de alto rango.

El siguiente paso fue retirarse del JCPOA, para a posterior presionar a otros países para que cooperaran en la aplicación de sanciones contra Irán, con el objetivo de reducir a cero las exportaciones de petróleo iraní. Aunque no se logró reducir completamente las exportaciones de petróleo a cero, se produjo una significativa disminución en las exportaciones de petróleo iraní.

Esta estrategia de máxima presión tuvo un impacto económico significativo en Irán. Las estadísticas del Banco Mundial muestran una disminución en la tasa de crecimiento del PIB iraní en los años posteriores a la retirada de Estados Unidos del JCPOA. En 2016, el PIB de Irán experimentó un crecimiento del 8%, pero en 2018, año de la retirada de Estados Unidos, el crecimiento fue negativo, del -2.7%. Sin embargo, en 2020 se observó una recuperación con un crecimiento del 3%, algo estrechamente vinculado al comercio entre Irán y China (Banco Mundial, 2023).

Además de la Orden Ejecutiva 13846, Washington introdujo varios proyectos de ley y legislaciones que imponían sanciones adicionales a Irán y a individuos o entidades relacionadas con el régimen iraní. Estos proyectos de ley abordaron cuestiones como las actividades de la Guardia Revolucionaria de Irán, el desarrollo de misiles balísticos y la responsabilidad de los líderes iraníes en diversas áreas.

En resumen, la estrategia de máxima presión de la administración Trump tuvo como objetivo principal ejercer una presión significativa sobre Irán a través de una variedad de sanciones y medidas coercitivas, con el fin de cambiar su comportamiento y limitar su influencia regional y capacidad nuclear. Esta estrategia marcó un período de tensiones significativas en las relaciones entre Estados Unidos e Irán.

6. Cuando la diplomacia falla, la intransigencia crece

El presidente iraní Hassan Rouhani dio un discurso en 2018 en el que dejó a entrever cuál sería la respuesta de Irán a la acción de retirada de Washington del JCPOA. Rouhani argumentó que Estados Unidos, por medio de su salida del Acuerdo Nuclear, esperaba que la República Islámica siguiera sus pasos y abandonara el acuerdo de inmediato después de su retirada para de esta forma poder llevar el asunto al Consejo de Seguridad de la ONU con el objetivo de volver a la política de sanciones internacionales a Irán. De esta manera, según Rouhani, “Estados Unidos evitaría la carga de su propia irresponsable decisión de retirarse del acuerdo” (CRS, 2019).

El presidente iraní argumentó que bajo el paraguas del párrafo 26 del JCPOA su país reduciría el cumplimiento de los compromisos establecidos en el acuerdo y en efecto, en mayo de 2019, el P4+1 (los países europeos, China y Rusia) informaron que Irán había dejado de cumplir algunas de sus medidas bajo el JCPOA, aunque en ningún momento Irán comunicó que abandonaba por completo el acuerdo, ni tampoco que renunciaba a los compromisos asumidos con el OIEA.

En 2020, Irán anunció que ya no transferiría uranio poco enriquecido (UPE) ni agua pesada fuera del país, algo a lo que estaba comprometido para mantener esas reservas por debajo de

los límites establecidos por el JCPOA. Esto significó el inicio de una intransigencia nuclear por parte de Irán, lo que generó preocupación y tensiones adicionales en la comunidad internacional en relación con el acuerdo nuclear.

El informe anual de 2019 del OIEA reveló que Irán había superado los límites establecidos por el JCPOA en varias áreas de sus actividades nucleares. Estos excesos incluyeron:

1. Reservas de agua pesada: Irán tenía una cantidad de agua pesada que excedía los límites establecidos en el JCPOA.
2. Número de centrifugadoras: Irán había aumentado la cantidad de centrifugadoras en uso, lo que también sobrepasaba los límites estipulados en el acuerdo.
3. Reserva de uranio poco enriquecido (UPE): Irán había incrementado su reserva de UPE, que es uranio enriquecido por debajo del 20%, lo cual también estaba en violación de los límites del JCPOA.
4. La presencia de partículas de uranio de origen antropogénico identificadas por la OIEA en tres lugares no declarados en Irán: Turqzabad (2019), Varamin (2020) y Marivan (2020).

Además de estos excesos, Irán llevó a cabo actividades no declaradas en sus centros de investigación, incluyendo la fabricación y puesta a punto de centrifugadoras. Una de las acciones más desafiantes fue el enriquecimiento de uranio en las plantas de Fordow y Natanz, lo que constituía una clara violación de los términos del acuerdo.

En perspectiva de lo anterior, y para medir la intransigencia iraní, vale destacar que el JCPOA permitía un límite de 300 kg de uranio enriquecido al 3,67%. Sin embargo, para el año 2021 Irán había enriquecido uranio a niveles mucho más altos, llegando casi al 60%, lo que representaba un incumplimiento significativo de los compromisos que había asumido en

2015 (CRS, 2021).

Desde entonces, el JCPOA continúa en pie, pero sin sus dos contrapartes más importantes La retirada de Estados Unidos y la posterior reimposición de sanciones crearon un ambiente de incertidumbre, de defensores y detractores y de una diplomacia internacional que pareció rendirse frente a la postura inquebrantable de los líderes nacionales.

De lo que no existen dudas, es que la falta de una estrategia coherente por parte de la administración Trump respecto de Irán ha sido blanco de muchas críticas. A pesar de su enfoque en sanciones contra Irán, hubo contradicciones en su política hacia la región, como la reducción de la presencia militar estadounidense en Medio Oriente, lo que permitió que Irán y sus representantes ganaran influencia en países como Irak y Siria. Además, la ruptura con los aliados europeos comprometidos con el JCPOA y las expectativas cambiantes en torno al apoyo para extender un embargo de armas de la ONU crearon tensiones adicionales.

El futuro del JCPOA parece depender en gran medida de la evolución de las relaciones entre Estados Unidos, China y Rusia, ya que estos dos últimos países siguen siendo parte del acuerdo junto con la Unión Europea. La opinión de Khamenei de que Estados Unidos no es digno de confianza ha llevado a Irán a fortalecer sus lazos económicos con China y buscar una cooperación estratégica con Rusia.

Israel, si bien acogió en gran manera con agrado la retirada del Acuerdo, ha continuado con sus ataques indirectos al programa nuclear de Irán, pero el nivel de apoyo que recibe de la administración Biden en comparación con la administración Trump es diferente. Sin embargo, Washington sigue manteniendo un interés en Medio Oriente debido a la creciente rivalidad geopolítica con China y Rusia, lo que sugiere que la región seguirá siendo un área

de atención estratégica para Estados Unidos.

Por todo lo expuesto, el futuro del JCPOA y las relaciones entre Irán y las potencias internacionales siguen siendo inciertos y se ve atravesado por una multiplicidad de factores que hoy lo alejan de las posibilidades de ser revivido por medio de la diplomacia internacional.

Conclusiones

El Acuerdo Nuclear representó en primera instancia un hito político al abordar la compleja cuestión nuclear de Irán, que había persistido durante casi una década y media. Este éxito se materializó gracias al consenso entre las principales potencias y los organismos especializados en asuntos nucleares. En gran medida, este avance se atribuye a la administración de Barack Obama, que desempeñó un papel crucial al fomentar la confianza entre las partes involucradas. La estrategia de Obama se basó en la diplomacia multilateral y marcó un cambio significativo con respecto a la histórica postura de contención hacia Irán.

Respecto de la República Islámica de Irán, vale mencionar que su disposición para negociar un Acuerdo, con las características que finalmente adoptó el JCPOA, se debe en principal manera al difícil panorama interno que atravesaba su economía y la llegada un presidente de características moderadas como Rouhani.

Desde el período que abarca enero de 2016 hasta agosto de 2018, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) pudo verificar el cumplimiento de Irán con los límites establecidos por el JCPOA. Hubo sólo dos incidentes menores relacionados con excesos en las reservas de agua pesada en 2016. Los informes del organismo, especialmente los de 2017 que proporcionaron detalles adicionales, confirmaron que las reservas de uranio enriquecido

de Irán estaban muy por debajo de los límites permitidos por el acuerdo (OIEA, 2020).

A pesar de la evidencia respaldada por informes autorizados que confirmaban el cumplimiento de Irán con el acuerdo, surgieron críticas que intentaron construir una narrativa en torno a supuestas violaciones por parte de Irán. El presidente Donald Trump, por ejemplo, hizo del acuerdo nuclear con Irán uno de los pilares de su campaña electoral, expresando abiertamente su oposición a la política exterior de su predecesor y calificando el acuerdo como "un mal acuerdo", "un desastre" y "el peor acuerdo jamás negociado". Con la llegada de Trump al poder, la política de Estados Unidos en Oriente Medio experimentó un cambio significativo, incluyendo un enfoque más agresivo hacia Irán y un mayor acercamiento a Israel, retomando muchas de las críticas y preocupaciones sobre el JCPOA.

La asunción de Joe Biden a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2020 marcó un cambio importante en la política exterior del país, especialmente en lo que respecta al Acuerdo Nuclear con Irán. Biden manifestó su interés en regresar al acuerdo y restablecer una diplomacia multilateral con Irán. Por su parte, en agosto de 2021, la República Islámica de Irán concurriría a las urnas para la elección de un nuevo presidente y el elegido sería Ebrahim Raisi, proveniente del ala ultraconservadora, cuyo eje en la campaña fue hacer todos los esfuerzos posibles para recuperar la economía iraní que como se analizó venía siendo fuertemente azotada por las sanciones internacionales y por la pandemia de la covid-19. Si bien se especuló con que esto haría considerar al nuevo gobierno iraní sentarse a negociar con las potencias para frenar la asfixia económica, lo cierto que es Raisi se mostraría aún más reacio que su antecesor a la idea de volver a negociar el Acuerdo Nuclear, y delegando responsabilidades a Estados Unidos sobre lo sucedido.

En vínculo con lo anterior, uno de los primeros pasos de la Administración Biden fue aceptar la invitación de la Unión Europea para entablar conversaciones con los países del P5+1 (Gran Bretaña, China, Francia, Alemania, Rusia y Estados Unidos) y con Irán. Este fue un intento de reiniciar las negociaciones diplomáticas sobre el acuerdo nuclear. Biden también tomó medidas iniciales para mostrar su disposición al compromiso, como la revocación de una carta de la administración Trump que mencionaba "sanciones instantáneas" en las Naciones Unidas y la eliminación de restricciones de viaje para diplomáticos iraníes. Sin embargo, al retomar las negociaciones para el relanzamiento del JCPOA, la desconfianza fue tal que a pesar de que existieron reuniones nuevamente en Viena durante 2021 y 2022 las mismas dieron magros resultados por la poca disposición de las partes iraníes y estadounidenses.

Durante estas dos décadas de vaivenes en la cuestión nuclear, se ha fortalecido la desconfianza en el seno de la política israelí con respecto a las auténticas intenciones de Irán en su búsqueda de armas nucleares. Este deterioro de la confianza ha tensado aún más las relaciones entre ambos países. Como resultado, Israel ha comenzado a implementar estrategias más discretas, como sabotajes, actividades de espionaje, operaciones de encubrimiento y ataques de falsa bandera tanto en territorio iraní como en contextos de conflictos regionales. Estas acciones se han convertido en parte integral de la respuesta de Israel a la cuestión nuclear de Irán y profundizadas desde el JCPOA.

Referencias

Ataques cibernéticos, causaron incendios y explosiones en instalaciones nucleares y militares en Irán (2023). Ciberseguridad Latam. <https://www.ciberseguridadlatam.com/>

[2020/07/04/supuestos-ataques-ciberneticos-causaron-incendios-y-explosiones-en-instalaciones-nucleares-y-militares-en-iran/](https://www.bancomundial.org/es/tema/energia-nuclear/2020/07/04/supuestos-ataques-ciberneticos-causaron-incendios-y-explosiones-en-instalaciones-nucleares-y-militares-en-iran/)

Banco Mundial (2022). Iran, Islamic Republic Mpo [PDF]. Recuperado el 26 de septiembre de 2023 de <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/810065c29954527b3ae9f2b2586188bb-0280012022/original/mpo-sm22-iran-irn-kcm3.pdf>

Banco Mundial (2023). PIB (US\$ a precios actuales) - Irán. Recuperado el 26 de septiembre de 2023. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=IR>.

Calvo Roy, J. M. (2005). Rusia suministrará combustible nuclear a Irán a partir de 2006. El País. https://elpais.com/diario/2005/02/28/internacional/1109545210_850215.html

Cartagena Ñuñez, I. (2022). El régimen internacional de no proliferación nuclear: ¿refundación o revisión crítica?

Eisenhower D. (1953). Discurso Del Presidente “Átomos Para La Paz”. Asamblea General de las Naciones Unidas.

Freedman, L. (2017). The future of war: a history. PublicAffairs.

Garrido Rebolledo, V. (2016). El programa nuclear iraní y las implicaciones del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz, (1), 349-434.

Hurtado, L. M. (2022). Irán sufre una ola de muertes misteriosas de altos mandos. El Mundo. <https://www.elmundo.es/internacional/2022/06/10/62a32844e4d4d8a24c8b4585.html>

Inskeep, S. (2015). Born In The USA: How America Created Iran's Nuclear Program. NPR. <https://www.npr.org/sections/parallels/2015/09/18/440567960/born-in-the-u-s-a-how-america-created-irans-nuclear-program>

Iran Watch (2006). Aplicación del Acuerdo de Salvaguardias del TNP en la República Islámica de Irán (GOV/2006/14). <https://www.iranwatch.org/library/international-organization/international-atomic-energy-agency-iaea/iaea-report/implementation-npt-safeguards-agreement-islamic-republic-iran>.

Israel buoyed by Trump tack against Iran atom deal but sees long way to go (2017). Reuters. <https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-israel/israel-buoyed-by-trump-tack-against-iran-atom-deal-but-sees-long-way-to-go-idINL8N1MO20G>

Jakobsen, P. (2016). Diplomacia coercitiva. El manual sabio de la diplomacia, 476- 486.

Joint Comprehensive Plan Of Action (JCPOA) (2015), Viena.

Kaye, D. (2016). Políticas de Israel sobre Irán después del acuerdo nuclear, Santa Mónica, CA: Rand Corporation.

La "guerra en la sombra" entre buques de Israel e Irán que se libra en el golfo de Omán (2021). BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58105822>

Merom, G. (2017) Percepciones israelíes de la amenaza nuclear iraní, Political Science Quarterly, 87–118.

Morgenthau, H. (1993). Elements of National Power. H. Morgenthau, Politics among Nations, 124-165.

Netanyahu: 'La pregunta no es cuándo Irán tendrá la bomba sino cuándo frenarlo' (2012). El Mundo. <https://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/27/internacional/1348770732.html>

Netanyahu, B. (2015). Address by Prime Minister Benjamin Netanyahu at the UN General Assembly October 1, 2015. <https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/>

[il en 24.pdf](#)

Obama: Haremos lo que debamos para evitar que Irán tenga armas nucleares. (2012). CNN en español. <https://cnnespanol.cnn.com/2012/09/25/ban-ki-moon-defiende-un-estado-palestino-es-la-unica-opcion-sostenible/>

Organismo Internacional Energía Atómica (OIEA) (2005). Comunicación de fecha 12 de septiembre de 2005 recibida de la Misión Permanente de la República Islámica de Irán ante el Organismo IAEA Organismo Internacional de Energía Atómica. https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2005/infcirc657_sp.pdf

Reichberg, G. M., & Stollenwerk, E. (2021). Trust and Fairness: Ethical Dilemmas in the Iran Nuclear (JCPOA) Negotiations.

Rose, G. (1998). Realismo neoclásico y teorías de la política exterior. *Política mundial*, 51 (1), 144-172.

Statista (2023). Países con mayor cantidad de reservas de petróleo [Gráfico]. Recuperado el 26 de septiembre de 2023. <https://es.statista.com/grafico/16857/paises-con-mayor-cantidad-de-reservas-de-petroleo/>

Transcripción completa de la entrevista de Ann Curry con el presidente iraní Hassan Rouhani. NBC News. <https://www.nbcnews.com/id/wbna53069733#.WZ8QMT4jHIU>

U.S. Congressional Research Service. Irán: Foreign And Defense Policies (CRS) (2021). Congressional Research Digital Collection. <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R44017.pdf>

U.S. Congressional Research Service. Irán: Iran 'S Nuclear Program: Status (CRS) (2019). Congressional Research Digital Collection. <https://sgp.fas.org/crs/nuke/RL34544.pdf>

- Waltz, K. N. (1988). Teoría de la política internacional. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 119-189.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder. Relaciones Internacionales.
- World Integrated Trade Solutions (WITS) (2023). Irán, Rep. Islámica del Datos básicos del comercio mundial: Valores más recientes.
<https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/IRN>
- Zaccara, L. (2006). Irán y la cuestión nuclear. Política Exterior, 113-121.
<https://www.jstor.org/stable/20645882>
- Zarif, M. (2014). What Iran Really Wants: Iranian Foreign Policy in the Rouhani Era, 93 (3), 49-59. <https://www.jstor.org/stable/24483405>