



Anuario mexicano de derecho internacional
ISSN: 2448-7872
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Calumani Quilca, Milagros
Implicancias de la salida unilateral de los Estados Unidos del Acuerdo Nuclear con Irán
Anuario mexicano de derecho internacional, vol. XX, 2020, Enero-Diciembre, pp. 655-685
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2020.20.14493>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402771780025>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Implicancias de la salida unilateral de los Estados Unidos del Acuerdo Nuclear con Irán

Consequences of unilateral output of the United States from Nuclear Agreement with Iran

Conséquences de la sortie unilatérale des États-Unis de l'Accord Nucléaire avec l'Iran

Milagros Calumani Quilca*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Política exterior de los Estados Unidos con Irán*. III. *Acuerdo Nuclear con Irán (PIAC), características y crisis*. IV. *Donald Trump: Perspectiva teórica de política exterior*. V. *Actores involucrados*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

* Licenciada en administración de negocios internacionales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

Artículo recibido el 22 de abril de 2019
Aprobado para publicación el 3 de octubre de 2019

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XX, 2020, pp. 655-685
Ciudad de México, ISSN 1870-4654

RESUMEN: El Acuerdo Nuclear firmado con Irán representó un gran hito de la administración Obama y garantizaba la no generación de armas nucleares en Irán durante 15 años, como comienzo. Sin embargo, en mayo de 2018 el presidente Donald Trump sorprendió a la comunidad internacional con la reimposición de sanciones a Irán y su salida unilateral del Acuerdo Nuclear. Esta decisión refleja su estilo de política exterior, pero también su alcance mundial, ambos temas serán analizados en el presente artículo.

Palabras clave: Acuerdo Nuclear, Irán, Estados Unidos, Donald Trump, política exterior.

ABSTRACT: The Nuclear Agreement signed with Iran was one of the main achievements of the Obama administration and guaranteed the non-production of nuclear weapons in Iran for at least 15 years. However, in May, 2018 President Donald Trump decided to denounce the Nuclear Agreement as a unilateral decision and to reimpose sanctions on Iran, which also involves economic relations with third countries. This decision reflects his style of foreign policy, but also its global reach in foreign affairs issues. These both topics will be analyze in the content of the present article.

Keywords: Joint Comprehensive Plan of Action, Nuclear Agreement, Iran, United States, Donald Trump, Foreign Affairs.

RÉSUMÉ: L'Accord Nucléaire signé avec l'Iran c'était l'une des principales réalisations de l'administration Obama et garanti la non-production d'armes nucléaires en Iran pendant, au moins, 15 ans. Cependant, en mai 2018, le président Donald Trump a décidé unilatéralement de dénoncer l'accord nucléaire et de réimposer des sanctions à l'Iran, ce qui implique également des relations économiques avec des pays tiers. Cette décision reflète son style de politique étrangère, mais aussi sa portée mondiale dans les affaires internationales. Ces deux sujets seront analysés dans le contenu de cet article.

Mots-clés: plan d'action global commun, Accord Nucléaire, Iran, États-Unis, Donald Trump, affaires étrangères.

I. INTRODUCCIÓN

En mayo del 2018 el presidente Donald Trump decidió retirar a los Estados Unidos de América del Plan Integral de Acción Conjunta (PIAC, en adelante Acuerdo Nuclear) y reimponer fuertes sanciones económicas y financieras de carácter unilateral y extraterritorial a la República Islámica de Irán (de ahora en adelante, Irán), utilizando como principal sustento un informe de los servicios secretos de Israel, país que junto a Arabia Saudita ve amenazada su influencia en Medio Oriente, donde presenta pruebas de la vigencia del programa nuclear secreto de Irán.¹

El estilo de negociación de Donald Trump ha generado mucha incertidumbre en las relaciones internacionales, imponiendo sanciones unilaterales, al mismo tiempo que propone negociar nuevas condiciones favorables a los intereses de Estados Unidos, en posición de ventaja. Sin embargo, la estrategia de Donald Trump está mellando el poder blando que Estados Unidos ha logrado acumular desde el gobierno del presidente Woodrow Wilson a inicios del siglo XX.

Dichas medidas han repercutido negativamente en la economía de Irán y en el sistema internacional, lo que la ha llevado a formular una demanda contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia² con fecha 16 de julio de 2018, solicitando medidas urgentes y medidas provisionales. Los demás Estados signatarios del acuerdo (la Federación de Rusia, la República Popular China, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Francesa y la República Federal de Alemania) tienen la intención de salvar este acuerdo, presentando diversas alternativas a pesar de que cada uno debe lidiar con la presión y sanciones impuestas por Estados Unidos en

¹ Memorando presidencial, “Ceasing United States Participation in the Joint Comprehensive Plan of Action and Taking Additional Action to Counter Iran’s Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon”, 8 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcpoa-taking-additional-action-counter-iran-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon/> (consultado el 4 de octubre de 2018).

² La República Islámica de Irán no pertenece a la Organización Mundial del Comercio (OMC), hecho que al mismo tiempo le habría permitido iniciar una demanda ante el Organismo de Solución de Diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

ámbitos fuera del Acuerdo Nuclear. Asimismo, se destaca la presencia de China como principal socio comercial de Irán.

Esta situación sustenta la tesis de que la transición actual en el ámbito internacional es una de poder pero no de hegemonía, donde otros Estados, además de la potencia hegemónica (algunas antiguas y nuevas potencias), son protagonistas en el proceso de conformación de un nuevo orden internacional en el que estarán presentes los intereses de dichos actores,³ lo que obliga a Estados Unidos a cambiar de estrategia, a tal punto que puede ser que Donald Trump sea de esos personajes que están destinados a marcar el final de una era, quizá sin darse cuenta.⁴

II. POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS CON IRÁN

La relación bilateral y diplomática entre Estados Unidos e Irán data de mediados del siglo XIX; sin embargo, tuvo sus mayores hitos después de la segunda guerra mundial, donde Irán apoyó al Eje y terminó siendo invadida por el Reino Unido y la Unión Soviética, pero manteniendo la dinastía Pahlavi. En el año 1953, luego de la nacionalización del petróleo iraní, tanto Reino Unido como los Estados Unidos promueven un golpe de Estado contra el primer ministro iraní Mohamed Mossadeq, dando paso al retorno del Sha al país y la ejecución de una política de occidentalización.

En agosto de 1955 Estados Unidos e Irán firman un primer acuerdo, el *Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares*, durante los gobiernos del presidente Eisenhower y el Sha Mohammad Reza Pahlaví. Asimismo, Estados Unidos e Irán mantuvieron relaciones de amistad duran-

³ Alcalde Cardoza, Javier, “El orden internacional: Antecedentes, Situación, Prospectiva”, La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI, *Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung (KAS)*, Lima, Equis, 2015, p. 32.

⁴ Entrevista a Henry Kissinger, “Henry Kissinger: ‘Estamos en un período muy, muy grave’”, *Portafolio*, 27 de julio de 2018, disponible en: <https://www.portafolio.co/internacional/henry-kissinger-estamos-en-un-periodo-muy-muy-grave-519509> (consultado el 4 de octubre de 2018). Extracto: “Creo que Trump puede ser uno de esos personajes en la historia que aparece de vez en cuando para marcar el final de una era y forzarla a renunciar a sus viejas pretensiones. No necesariamente quiere decir que él sepa esto, o que esté considerando una gran alternativa. Puede que sea sólo un accidente”.

te los años 1955–1979, periodo que duró el *Pacto de Bagdad*, organización defensiva militar formada en 1955 por Irán, Irak, Pakistán, Reino Unido y Turquía; y donde Estados Unidos impulsó las negociaciones a pesar de no firmar dicho acuerdo. Mientras tanto, el líder religioso Ayatollah Khomeini lideró protestas contra la política prooccidental del Sha, por lo que terminó exiliado durante 15 años entre Irak y Francia, retornando en febrero de 1979.

En el año 1979 Estados Unidos e Irán afrontaron una grave crisis diplomática a raíz de la *revolución iraní* y el derrocamiento del último Sah de Irán Mohammad Reza Pahlavi, quien fue forzado al exilio. El 14 de febrero del mismo año un grupo armado atacó la Embajada de Estados Unidos en Teherán, tomando prisioneras a setenta personas, incluido el embajador; este ataque fue reducido por el gobierno provisional iraní, el primer ministro Mehdi Bazargan se disculpó por el ataque indicando su disposición a reparar cualquier daño. El 1o. abril de 1979, a través de referéndum nacional, se crea la *República Islámica de Irán*, promovida por el líder religioso Ayatollah Khomeini.⁵

En octubre de 1979, el ex Sah de Irán fue admitido en Estados Unidos para un tratamiento contra el cáncer, lo que motivó a Irán a exigir su retorno para su juicio por traición y posterior ejecución. El 4 de noviembre de 1979, luego de varias manifestaciones frente a la Embajada de Estados Unidos en Teherán, un grupo estudiantil denominado *The Muslim Students of the Imam Khomeini Line* invadió la Embajada norteamericana tomando como rehenes a todo el personal diplomático y consular, además de otras personas presentes; a la mañana siguiente también fueron tomados los consulados estadounidenses de *Tabriz* y *Shiraz*, no se tomaron rehenes debido a que las actividades se encontraban suspendidas, después de las protestas de febrero. Los rehenes de la Embajada norteamericana en Teherán permanecieron cautivos por 444 días.

El 28 de noviembre de 1979, Estados Unidos presentó una demanda contra Irán ante la Corte Internacional de Justicia solicitando la adopción de medidas provisionales, responsabilizando al Estado de Irán por la inacción frente a los hechos acaecidos:

⁵ Fraile Alonso, Montserrat, “¿Cómo se «perdió» Irán? Una visión global del contexto histórico a 30 años de la caída del Shah”, *Revista Isagogé*, núm. 6, 2009, pp. 50 y 51.

During the three hours or more of the assault, repeated calls for help were made from the Embassy [of the United States] to the Iranian Foreign Ministry... A request was also made to the Iranian Chargé d'affaires in Washington for assistance in putting an end to the seizure of the Embassy. Despite these repeated requests, no Iranian security forces were sent in time to provide relief and protection to the Embassy... No attempt was made by the Iranian Government to clear the Embassy premises, to rescue the persons held hostage, or to persuade the militants to terminate their action against the Embassy.⁶

La Corte emitió su sentencia el 24 de mayo de 1980, indicando que la inviolabilidad de las embajadas y de los enviados diplomáticos es prerequisite fundamental para las relaciones entre Estados, solicitando la inmediata liberación de los rehenes e indicando que, Irán se encuentra en la obligación de reparar al gobierno estadounidense por el daño causado con el suceso del 4 de noviembre de 1979⁷.

Paralelamente, Estados Unidos impuso múltiples sanciones unilaterales contra Irán,⁸ las que incluyeron el bloqueo de petróleo importado desde Irán, congelamiento de fondos iraníes en Estados Unidos, restricción del número de diplomáticos iraníes en Estados Unidos; el 7 de abril de 1980 rompe relaciones diplomáticas con Irán, así como prohíbe toda exportación a Irán; el 25 de abril el presidente Jimmy Carter ordenó una operación armada en territorio iraní a fin de rescatar a los rehenes sustentada en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, sobre el derecho de legítima defensa,⁹ que resultó fallida. La liberación de los rehenes se realizó el 20 de enero de 1981, siendo negociada por el presidente Jimmy Carter y ejecutada momentos después de la posesión del cargo por Ronald Reagan; desde entonces las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos e Irán per-

⁶ General List no. 64, *Corte Internacional de Justicia*, Case concerning United States Diplomatic and Consular staff in Tehran, Sentencia, 24 de mayo de 1980, pp. 12 y 13, disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/64/064-19800524-JUD-01-00-EN.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2018).

⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁸ Negro Alvarado, Dante, "El caso de los rehenes estadounidenses en Teherán y el Proyecto de Artículos aprobado por la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos", *Revista Agenda Internacional*, año VII, núm. 16, 2002, p. 166.

⁹ General List no. 64, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

manecen rotas y es Suiza quien protege los intereses de ciudadanos estado-unidenses en Irán a través de su embajada y consulados.

Entre 1997 y 2005 gobernó el presidente Mohammad Jatami, representando al movimiento reformista iraní, con una política exterior conciliadora pero cauta, principalmente luego de que en el 2002 el presidente George W. Bush denominara a países como Irán, Irak y Corea del Norte parte de un “Eje de Maldad” que se arma para amenazar la paz del mundo.¹⁰ En el 2005 Mahmud Ahmadinejad ganó las elecciones presidenciales en segunda vuelta con un discurso abiertamente antiestadounidense y ultraconservador, su política exterior se enfocó en reforzar relaciones con países de África y América Latina, gobernando junto con el líder religioso Ayatollah Jemenei hasta 2013.

Por otro lado, el 5 de marzo de 1970 entró en vigor el *Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)*, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, que tiene por objetivo emprender medidas eficaces encaminadas al desarme nuclear;¹¹ solo son los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas los Estados poseedores de armas nucleares signatarios del TNP¹² (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China). En virtud de este tratado, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de la ONU verifica su cumplimiento a través de la aplicación de salvaguardias e inspecciones periódicas.¹³

En ese orden de ideas, en diciembre de 2003 Irán firmó, pero no ratificó un Protocolo Adicional con la OIEA en torno a al TNP, que implementó hasta 2006, sometién dose a la inspección del OIEA en su territorio. Sin embargo, mediante resolución GOV/2006/14 de fecha 4 de febrero de 2006 el OIEA informó que: “Luego de casi tres años de intensas actividades

¹⁰ Discurso del presidente sobre el Estado de la Nación, Capitolio de los Estados Unidos, Washington, D. C., 29 de enero de 2002, disponible en: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.es.html> (consultado el 04/10/2018).

¹¹ INFCIRC/140, Tratado sobre No Proliferación de Armas Nucleares, 22 de abril de 1970, art. 3, pp. 2 y 3 disponible en https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1970/infirc140_sp.pdf (consultado el 04/10/2018).

¹² Según el TNP, los Estados poseedores de armas nucleares son los que han fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1o. de enero de 1967. Cabe resaltar que solo Reino Unido, la ex URSS y los Estados Unidos se acogieron al TNP desde sus inicios, mientras que Francia accede el 02 agosto de 1992 y China el 09 de marzo de 1992.

¹³ INFCIRC/140, *op. cit.*

de verificación, no está en condiciones de aclarar algunas cuestiones importantes del programa nuclear iraní ni de concluir que no existen materiales o actividades nucleares no declarados”.¹⁴

Indicando además que Irán ha reanudado sus actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio, y solicitando dar a conocer al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas los múltiples informes y resoluciones del OIEA al respecto.

Mediante Resolución 1696 del 31 de julio de 2006, el Consejo de Seguridad pide a Irán acatar todas las recomendaciones del OIEA, expresando su intención de adoptar medidas apropiadas o medidas adicionales para persuadir a Irán de cumplir con lo indicado, con base en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas sobre *Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*; lo que trajo como consecuencia la imposición de sanciones por parte de la ONU a través de la Resolución 1737-2006, con el objeto de frenar el programa de enriquecimiento de uranio de Irán a través de su programa nuclear. Desde entonces, las Naciones Unidas ha impuesto sanciones a Irán¹⁵, a estas sanciones multilaterales se suman las sanciones unilaterales impuestas por los Estados Unidos y la Unión Europea¹⁶. Las sanciones de la ONU bloquean las provisiones militares pesadas y de tecnología nuclear a Irán, frenan la exportación iraní de armas y congelan los bienes de responsables y de empresas vinculadas al programa nuclear; las sanciones de países como Estados Unidos se circunscriben en actividades comerciales, restricción de venta de gasolina, límite de inversión en el sector energético iraní, entre otros.

¹⁴ Resolución GOV/2006/14, *Organismo Internacional de Energía Atómica*, Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán, 4 de febrero de 2006, p. 01, disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2006-14_sp.pdf (consultado el 04/10/2018).

¹⁵ Resolución 1737 (2006), *Consejo de Seguridad* de las Naciones Unidas, Sesión 5612ª, 23 de diciembre de 2006, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1737\(2006\)](https://undocs.org/es/S/RES/1737(2006)) consultado el (04/10/2018) y demás Resoluciones del Consejo de Seguridad 1696 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) y 2224 (2015).

¹⁶ Por ejemplo, la Ley de Sanciones Contra Irán (ISA por sus siglas en inglés) aprobada por los Estados Unidos, así como la prohibición de acceso de los bancos iraníes al sistema SWIFT a partir del 17 de marzo de 2012, aprobada por la Unión Europea.

III. ACUERDO NUCLEAR CON IRÁN (PIAC), CARACTERÍSTICAS Y CRISIS

Los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia) más la República Federal de Alemania y la Alta Representante de la Unión Europea, también conocidos como E3+3, se reunieron con Irán desde noviembre de 2012 a fin de negociar la suspensión de su programa de enriquecimiento de uranio. Pero fue a partir de la presidencia de Hasan Rouhaní en 2013, que en noviembre se logró firmar un *acuerdo preliminar* sobre el programa nuclear iraní en Ginebra,¹⁷ donde Irán se comprometió a congelar su programa nuclear durante al menos seis meses, limitando su enriquecimiento de uranio, suspendiendo la construcción del reactor de Irak, así como su abastecimiento de combustible, permitiendo el ingreso de inspectores del OIEA para vigilar la implementación del acuerdo; todo esto a cambio de reducir y aliviar en menor medida las sanciones que le fueron impuestas. Este acuerdo representó un gran avance en las negociaciones y un primer paso para lograr un acuerdo definitivo.

El 14 de julio de 2015, luego de diez años de negociaciones, se logró firmar el PIAC (Plan Integral de Acción Conjunta, de ahora en adelante, Acuerdo Nuclear), con el objetivo de asegurar que el Programa Nuclear iraní sea exclusivamente pacífico y donde Irán se compromete a no buscar, desarrollar o adquirir arma nuclear alguna, contribuyendo a la paz y seguridad regional e internacional, dando acceso a inspectores internacionales del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). A cambio los seis Estados firmantes (E3+3) se comprometen a levantar progresivamente la mayoría de las sanciones internacionales, multilaterales y unilaterales impuestas a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados Unidos y la Unión Europea, logrando restablecer las relaciones económicas, financieras y de cooperación¹⁸. Este acuerdo fue endosado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la Resolución

¹⁷ Joint Plan of Action (JPOA), 24 de noviembre de 2013, Ginebra, disponible en: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jpoa.pdf> (consultado el 04/10/2018)

¹⁸ Harvard Kennedy School, Centro Belfer de Ciencias y Estudios Internacionales, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide* (2017), Cambridge, pp. 58-65.

2231-2015 del 20 de julio, haciendo suyo el reciente acuerdo con Irán y dejando sin efecto las resoluciones previas relacionadas al programa nuclear iraní. Cabe resaltar que este acuerdo tampoco es definitivo, ya que plantea un plazo de 15 años para evaluar los avances y decidir su continuidad negociando nuevos alcances. Las sanciones multilaterales y unilaterales contra Irán fueron levantadas a partir de enero de 2016, luego de que el OIEA confirmara el cumplimiento de los requisitos para la puesta en marcha del Acuerdo Nuclear suscrito en julio del 2015.¹⁹

En su investigación, Bernejo y Gutiérrez, describen el alcance del Acuerdo de Viena (Acuerdo Nuclear) del 14 de julio de 2015.²⁰

1. Irán

- Acepta no enriquecer uranio por encima del 3.67% al menos durante 15 años.
- Acepta reducir en dos tercios sus centrífugas (que pasan de 19 000 a 6 104, y de estas 5 060 podrán producir uranio por 10 años).
- Renuncia a construir nuevas plantas de enriquecimiento de uranio por 13 años.
- Se compromete a no enriquecer uranio en la planta de Fordow durante 15 años, y a convertirla exclusivamente a fines pacíficos y de investigación.
- Solo la planta de Natanz se podrá enriquecer uranio hasta el 3.67%.
- Permitirá al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), un acceso regular a todas las instalaciones nucleares, incluidas las de Natanz y Fordow.

¹⁹ Informe S/2016/57, *Organismo Internacional de Energía Atómica*, Verificación y vigilancia en la República Islámica de Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 19 de enero de 2016, disponible en: <https://undocs.org/es/S/2016/57> (consultado el 4 de octubre de 2018).

²⁰ Bernejo García, Romualdo y Gutiérrez Espada, Cesario, “Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)”. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2015, vol. 31, pp. 50 y 51.

2. Consejo de Seguridad, Estados Unidos y la Unión Europea

- Suspenderán las sanciones luego del informe favorable del OIEA respecto al programa nuclear iraní²¹.
- Si en cualquier momento Irán deja de cumplir los compromisos, las sanciones se restablecerán.

Llegados a este punto, es importante precisar que las negociaciones de occidente en torno al programa nuclear iraní fueron cada vez más flexibles con el país islámico, donde hasta el año 2015 Irán no paró de construir centrifugadoras de uranio enriquecido a pesar de las múltiples sanciones que pesaban sobre ella:

De insistir en que Irán interrumpiera permanentemente el enriquecimiento del uranio (2004) a permitir que Irán continuara el enriquecimiento a bajos niveles de uranio enriquecido (LEU), menos del 20% (2005), a proponer que Irán exportara la mayor parte de su LEU para que Francia y Rusia pudieran transformarlo en barras de combustible de uranio enriquecido al 20% (2009), a permitir que Irán conservara su propio uranio enriquecido al 20 por ciento para alimentar un reactor de investigación mientras suspendía las operaciones en su base de Fordow, donde las centrifugadoras podían fabricar más (2013).²²

Todos los cambios de la posición occidental con Irán hacen que este país tenga pocos incentivos para considerar una propuesta como definitiva, donde este acuerdo resulta el máximo de concesiones de las grandes potencias logradas al 2015 para Irán.

Luego de la firma del acuerdo, el congreso de los Estados Unidos tuvo un periodo de 60 días para ratificar su aprobación, aun cuando el texto del acuerdo establece su adopción formal a los 90 días de ser aprobado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (19 de octubre). El Congreso y el Senado protagonizaron múltiples debates y audiencias al respecto, donde los legisladores republicanos se opusieron al tratado insistiendo en que no garantizaba de manera verificable que Irán no obtenga un arma nuclear,

²¹ Las sanciones internacionales y multilaterales contra Irán empezaron a ser levantadas el 16 de enero de 2016, luego de que el OIEA confirmara el cumplimiento de los requisitos para la puesta en marcha del Acuerdo Nuclear suscrito en julio de 2015.

²² Kissinger, Henry, *Orden Mundial*, México, Debate, 2016, p. 167.

uno de los principales opositores fue el actual secretario de Estado Mike Pompeo²³ mientras que el expresidente Barack Obama defendió personalmente los beneficios del acuerdo, alegando que una acción militar sería “mucho menos efectiva”. De esta manera, el 10 de septiembre del 2015 el Senado no aprobó la “resolución de desaprobación” del texto del acuerdo, al no conseguir los 60 votos requeridos. Mientras tanto el Congreso tuvo plazo hasta el 17 de septiembre del mismo año para pronunciarse sobre el acuerdo, para hacer efectivo los compromisos. Paralelamente, en mayo de 2015, el Congreso aprobó la *Ley de Revisión del Acuerdo Nuclear con Irán*, que obliga al presidente de los Estados Unidos a certificar cada 90 días que Irán cumple lo pactado en el Acuerdo Nuclear,²⁴ esta Ley fue ratificada por el presidente Donald Trump en enero de 2018, cuando advirtió que si no se lograba imponer más sanciones a Irán a través de un *acuerdo adicional* rompería de manera unilateral el acuerdo, lo que ocurrió el 8 de mayo del mismo año.

El 8 de mayo de 2018, el presidente de Estados Unidos abandonó el Acuerdo Nuclear y reimpuso sanciones a Irán, aduciendo que por fuentes propias y supuestas pruebas brindadas por Israel, Irán no cumplía el acuerdo y mantenía su Programa Nuclear y producción de uranio en funcionamiento, además que no se ha abordado temas como el apoyo de Irán a grupos terroristas tales como Hezbolla y Hamas, ni el desarrollo de su programa balístico en general²⁵.

Al respecto, el presidente Benjamín Netanyahu de Israel, realizó una presentación ante medios de comunicación internacionales, haciendo público un informe con datos sobre el supuesto no cumplimiento del Acuerdo Nuclear por parte de Irán, con base en documentación sustraída por el servicio de inteligencia israelí (*Mosdad*) de una base de operaciones nucleares iraní en Teherán, y que involucra media tonelada de archivos físicos y digitales. Asimismo, aseguró que Irán tiene un programa nuclear secreto de nombre

²³ “The Final Tally: How Congress Voted on Iran”, *The Iran Primer*, 15 de septiembre de 2015, disponible en: <https://iranprimer.usip.org/blog/2015/sep/11/congress-votes-deal> (consultado el 4 de octubre de 2018)

²⁴ “Acuerdo nuclear con Irán: consecuencias de la ruptura”, *Estudios de Política Exterior*, 16 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.politicaexterior.com/actualidad/acuerdo-nuclear-iran-consecuencias-la-ruptura/> (consultado el 4 de octubre de 2018).

²⁵ Memorando Presidencial, *op. cit.*

Proyecto Amad, para la construcción de cabezas nucleares a ser disparadas en la ojiva de misiles estratégicos²⁶.

Por su parte, el Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), presenta periódicamente información actualizada sobre el cumplimiento del acuerdo por parte de Irán al Consejo de Seguridad. El último informe oficial de cumplimiento del Acuerdo Nuclear fue elevado el 6 de junio de 2018, e indica que Irán cumple con todos los compromisos relacionados con la energía nuclear en el Acuerdo Nuclear²⁷.

La salida unilateral de los Estados Unidos implica la reimposición de sanciones a Irán, para lo cual se han establecido dos periodos, el primero a 90 días (6 de agosto) y el segundo a 180 días (4 de noviembre).

Estas sanciones reimpuestas de manera unilateral por los Estados Unidos afectan no solamente a Irán sino incluso a todas las empresas y países que comercien con este país, y que luego quieran tener una relación económico financiera con Estados Unidos.

Los doce requisitos que exige Estados Unidos a Irán para negociar son los siguientes:²⁸

- 1) Detallar al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) las dimensiones militares de su programa nuclear y abandonar ese trabajo permanentemente y de forma verificable, perpetuamente.
- 2) Acabar con el enriquecimiento de uranio y “no buscar nunca un reprocesamiento de plutonio”.
- 3) Proporcionar al OIEA “acceso incondicional” a todas las instalaciones nucleares del país.
- 4) Eliminar su programa de misiles balísticos y acabar con “todo lanzamiento o desarrollo de misiles con capacidad nuclear”.

²⁶ “Netanyahu asegura que la decisión de la Casa Blanca evita un ‘desastre’ en la región”, *El País*, 09 de mayo de 2018, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/05/08/actualidad/1525805331_271540.html (consultado el 4 de octubre de 2018).

²⁷ Informe S/2018/540, *Organismo Internacional de Energía Atómica - OIEA*, Verificación y vigilancia en la República Islámica de Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 06 de junio de 2018, disponible en: <https://undocs.org/es/S/2018/540> (consultado el 4 de octubre de 2018).

²⁸ Comunicado de prensa, *After the Deal: A New Iran Strategy*, Pompeo, Mike, 21 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.state.gov/after-the-deal-a-new-iran-strategy/> (consultado el 4 de octubre de 2018).

- 5) Liberar a “todos los ciudadanos estadounidenses, así como a ciudadanos de nuestros socios y aliados, detenidos bajo cargos falsos y desaparecidos en Irán”.
- 6) Retirar su apoyo a “grupos terroristas en Medio Oriente, incluido el libanés Hezbolla y los palestinos Hamás y Yihad Islámica”.
- 7) Desmovilizar y desarmar a las milicias chiíes.
- 8) Retirar su apoyo a las milicias hutíes de Yemen.
- 9) Retirar de Siria “todas las fuerzas bajo comando iraní”.
- 10) Retirar su apoyo a “los talibanes y otros terroristas en Afganistán”, así como cesar de dar “refugio a líderes de Al Qaeda”.
- 11) Detener “el apoyo a terroristas y militantes de fuerzas Quds”, la unidad de elite y de operaciones internacionales de la Guardia Revolucionaria iraní.
- 12) “Acabar con su comportamiento amenazante contra sus vecinos”, incluidas “sus amenazas de destruir Israel y su disparo de misiles hacia Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos”.

13)

El 7 de agosto de 2018, a través de la Orden Ejecutiva 13846 sobre la *Reimposición de algunas sanciones a Irán*²⁹ afectan a:

- La compra o adquisición de notas bancarias por el Gobierno de Irán.
- El comercio en oro y otros metales preciosos.
- El grafito, aluminio, acero, carbón y software utilizados en procesos industriales.
- Las transacciones en rial iraní.
- Las actividades relacionadas con la emisión de deuda soberana de Irán.
- El sector automotriz de Irán.

Mientras que el 5 de noviembre fueron reimpuestas las demás sanciones³⁰ a:

²⁹ Executive Order 13846, *Documentos Presidenciales*, Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran, 06 de Agosto de 2018, Registro Federal, vol. 83, núm. 152, disponible en: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/08062018_iran_eo.pdf (consultado el 4 de octubre de 2018).

³⁰ Registro Federal, *Rules and Regulations*, Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 5 de noviembre de 2018, vol. 83, núm. 214 pp. 55269–55271 disponible en: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/fr83_55269.pdf (consultado el 4 de octubre de 2018).

- Los operadores portuarios, y los sectores de energía, pesca y construcción de barcos.
- Las transacciones relacionadas al petróleo iraní.
- Las transacciones de instituciones financieras extranjeras con el Banco Central de Irán.

En noviembre de 2018, se aprecia un gran impacto de estas políticas en la economía iraní con el aumento de la inflación,³¹ la incertidumbre de la Inversión Extranjera Directa comprometida³² y la reducción de las exportaciones, en el ámbito económico; así como el impacto psicológico de la población que no quiere regresar a épocas pasadas donde la incertidumbre y la necesidad amenazaba al país, como consecuencia de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito multilateral y las sanciones unilaterales de Estados Unidos y de la Unión Europea respecto al Tratado de No Proliferación Nuclear, en el ámbito social. Estados Unidos pretende promover una asfixia económica sobre Irán para provocar la caída del régimen y sentarse a negociar con una debilitada Irán, pero en realidad afecta directamente a la población iraní y su calidad de vida.

En consecuencia, Irán ha llevado su caso a la Corte Internacional de Justicia, donde denunció a los Estados Unidos por violación del *Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares de 1955*, ocasionando el colapso de su economía de manera unilateral y sin justificación verídica y razonable³³. La demanda se sustenta jurídicamente en el Artículo 41 del

³¹ Fondo Monetario Internacional, disponible en: <https://www.imf.org/en/Countries/IRN> (consultado el 4 de octubre de 2018).

³² Reporte Mundial de Inversiones 2018, Inversión y nuevas políticas industriales, UNCTAD, pp. 47 y 48, disponible en: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf (consultado el 4 de octubre de 2018).

³³ Irán presentó su sustento de demanda el 16 de julio de 2018 ante la Corte Internacional de Justicia, solicitando que el caso sea llevado con celeridad dado los efectos devastadores de las sanciones unilaterales de los Estados Unidos en la economía iraní. Corte Internacional de Justicia, véase *Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic General List no. 175, Corte Internacional de Justicia, Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between the Republic of Iran and the United States of America*, 16 de Julio de 2018, p. 30, disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20180716-APP-01-00-EN.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2018).

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y los artículos del 73 al 75 del Reglamento de la Corte Internacional de Justicia, entre otros, solicitando medidas provisionales a las recientes sanciones unilaterales y extraterritoriales impuestas por Estados Unidos. Las “medidas provisionales” en el Derecho Internacional son un recurso suspensivo a través del cual la Corte Internacional de Justicia puede pedir a las partes de un litigio que realicen o se abstengan de realizar ciertos actos, en tanto la resolución del conflicto permanece pendiente³⁴.

Por su parte, Estados Unidos alega que las medidas anunciadas el 8 de mayo de 2018 corresponden al Acuerdo Nuclear, como instrumento multilateral distinto al *Tratado de Amistad de 1955*, por lo que la controversia queda fuera del alcance material de este Tratado. Asimismo, agrega que el Acuerdo Nuclear no contiene ninguna cláusula que prevea la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Estados Unidos argumenta que la decisión tomada el 8 de mayo se sustenta en temas de seguridad nacional³⁵.

Respecto las medidas provisionales, la Corte concluyó que si bien la reimposición de sanciones unilaterales por parte de los Estados Unidos corresponden con su salida del Acuerdo Nuclear, esto no excluye la posibilidad de que la controversia se relacione con la interpretación o aplicación del *Tratado de Amistad de 1955*, por lo que se halló competente para emitir un fallo del caso (*prima facie jurisdiction*). El 3 de octubre de 2018, la Corte ordenó a Estados Unidos el cese de sanciones a Irán respecto a la provisión de medicamentos (bienes y productos humanitarios en general), así como los servicios relacionados a la aviación civil (incluidos los repuestos de aviones), con la finalidad de no perjudicar a la sociedad civil³⁶.

Cabe precisar que esta decisión hace referencia a las medidas provisionales solicitadas por Irán, por lo que aún se espera la decisión final de la Corte.

³⁴ Arias Ramírez, Bernal, “Las medidas provisionales y cautelares en los sistemas universal y regionales de protección de los derechos humanos”, *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH*, vol. 43, 2006, p. 85.

³⁵ General List no. 175, *Corte Internacional de Justicia*, Alleged violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Request for the indication of provisional measures, 03 de octubre de 2018, pp. 10 y 11, disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/175/175-20181003-ORD-01-00-EN.pdf> (consultado el 4 de octubre de 2018).

³⁶ General List no. 175, *op. cit.*, p. 28.

IV. DONALD TRUMP: PERSPECTIVA TEÓRICA DE POLÍTICA EXTERIOR

Donald Trump se presentó como un *outsider* de la política estadounidense, a través del partido republicano, asumiendo el cargo en enero de 2017, con una campaña proteccionista y revisionista reflejada en sus lemas *Make America great again* o *America First* y dirigida principalmente al ciudadano de “clase trabajadora blanca” que no ve reflejado el crecimiento del país en sus ingresos y bienestar como consecuencia de la creciente desigualdad,³⁷ así como su deslinde del discurso liberal y pro multilateralismo de Obama. Desde el inicio de su gestión se aprecia un claro rechazo a los acuerdos alcanzados por la gestión de su predecesor Barack Obama, decidiendo su salida del Acuerdo de París sobre cambio climático, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y México, su salida de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), la renegociación de los acuerdos comerciales con China y la Unión Europea como consecuencia de los grandes déficit en balanza comercial, el abandono unilateral del Plan Integral de Acción Conjunta (PIAC) más conocido como Acuerdo Nuclear con Irán, entre otros.

En este apartado se analizará la política exterior del actual presidente de los Estados Unidos a través de teorías de ciencias políticas y relaciones internacionales, en torno a los componentes del poder, el populismo como estrategia política, su estilo de negociación, con mentalidad empresarial y un sistema de gobierno impregnado de un pragmatismo competitivo. Es importante destacar que varios autores niegan la existencia de una doctrina de política exterior estadounidense bajo la administración de Donald Trump, porque no desarrolla una estrategia coherente y constante de política exterior, sino que se caracteriza por su imprevisibilidad.³⁸

El poder es definido por Max Weber como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social aún contra toda resistencia

³⁷ Christine J. Walley, “Trump’s election and the ‘white working class’”, *Journal of the American Ethnological Society*, Massachusetts Institute of Technology, vol. 44, núm. 2, 2017, p. 231.

³⁸ Tovar Ruiz, Juan, “La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 120, 2018, pp. 272-275.

y cualquiera que sea el fundamento de esta probabilidad”³⁹; Estados Unidos ha materializado la amplitud de su poder desde mediados del siglo XX en todo el sistema internacional a través de múltiples compromisos asumidos dentro de las organizaciones internacionales, así como a través de acuerdos y tratados firmados en temas diversos. Se aprecia que, durante su gobierno, Donald Trump reconoce y se vale del gran poder de los Estados Unidos y de los tres componentes del poder político; fuerza, influencia y autoridad,⁴⁰ para desplegar una estrategia de política exterior impulsiva, radical y reformista; un estilo de negociación donde prevalecen los elementos del *hard power* en detrimento del *soft power*,⁴¹ a través de sanciones económicas unilaterales, reducción de presupuesto a organismos multilaterales y fuerte gasto militar; para proponer, al mismo tiempo, negociaciones y reformas en condiciones de presión económica y política.

El populismo, como estrategia política que busca atraer a las clases populares, ha sido adoptado por Donald Trump desde su campaña electoral a la presidencia de los Estados Unidos. Cabe resaltar que, la política contemporánea presencia el auge del populismo, como lógica política independiente de la ideología política que elija un país, esto es, el populismo puede ser adoptado tanto por partidos políticos de derecha, de izquierda o de centro. Además, en Estados Unidos el populismo se distingue del conservadurismo autoritario; que opera dentro de un contexto democrático, socavándolo⁴². Según recientes encuestas, el presidente de los Estados Unidos mantiene más del 40% de aprobación en su mandato a casi dos años de gestión, lo que demuestra el gran apoyo popular que lo respalda.⁴³

³⁹ Weber, Max, *Conceptos sociológicos fundamentales*, Madrid, Alianza Editorial, 2006, p. 43.

⁴⁰ Valles, Josep, *Ciencia política. Una introducción*, 5a. ed., España, Ariel, 2006, p. 34.

⁴¹ El poder duro involucra coerción e inducción representado por el poder militar y económico, es el uso de la fuerza o la amenaza concreta de usarla. El poder blando es la habilidad de moldear las preferencias de otros Estados a través de la atracción y persuasión, sus principales instrumentos son la diplomacia, persuasión, influencia, cooperación, entre otros. “Donald Trump y la disminución del poder suave de Estados Unidos”, Project Syndicate, 2 de febrero de 2018, disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-american-soft-power-decline-by-joseph-s--nye-2018-02/spanish?barrier=accesspaylog> (consultado el 4 de octubre de 2018)

⁴² Judis, John, *La explosión populista: Cómo la Gran Recesión transformó la política en Estados Unidos y Europa*, Barcelona, Deusto, 2018, pp. 74 y 75.

⁴³ “How popular is Donald Trump?”, *ABC News*, 2 de noviembre de 2018, disponible en: <https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/> (consultado el 2 de noviembre de 2018).

Una de las principales causas que provocan la acogida de gobiernos populistas en el siglo XXI es la evolución del sistema internacional a raíz de los acuerdos de Bretton Woods de 1945, que trajo consigo la sesión de soberanía en temas específicos a organismos de representación internacional, el sometimiento al arbitraje internacional, la difusión de la cooperación internacional como poder blando (*soft power*) y la expansión de la globalización, esta última principalmente a través de la liberalización del comercio y la cada vez más libre movilidad de factores; todo esto ha provocado el viraje a políticas conservadoras y populistas.⁴⁴

Estados Unidos ha visto reducido su poder, mientras que, a través de sus acciones, ha promovido el fortalecimiento y reconocimiento de otras potencias a nivel mundial, tales como China o Rusia, así como el fortalecimiento de los organismos multilaterales, que involucran a todos los Estados miembros en un marco normativo específico, que si bien es voluntario supedita la seriedad y credibilidad de los Estados garantizando el cumplimiento de los acuerdos, de la mano con el fortalecimiento del *soft power* a nivel mundial.

Adicionalmente, las acciones de Donald Trump y su política exterior han mellado la credibilidad de los Estados Unidos a nivel mundial, avivan la incertidumbre por el próximo actuar del país y la desconfianza en los reales objetivos de cada “movimiento”. Trump ha demostrado que no tiene aliados, ya que incluso los países con los que tiene una estrecha relación económica, política o diplomática también han sido susceptibles de sus sanciones y tratos hostiles.⁴⁵ Sin embargo, negociar con Estados no es lo mismo que negociar con empresas, una decisión exacerbada y personalista puede perjudicar a economías enteras y a seres humanos, haciéndolos vulnerables incluso en sus derechos fundamentales. En el caso de Irán, las sanciones buscan la caída del régimen político teocrático, el mismo que involucra aspectos ideológicos y culturales que son parte de la idiosincrasia del pueblo iraní, además las sanciones impuestas son de carácter extraterritorial afectando a los países que mantienen negocios con Irán, por ejemplo las

⁴⁴ Mención aparte se merece la falta de consenso y políticas de crisis migratorias y humanitarias a nivel mundial, principalmente en África y Medio Oriente, así como en Venezuela, Honduras y Nicaragua en Latinoamérica.

⁴⁵ El revisionismo aplica también al acuerdo comercial firmado con Japón, gran aliado estadounidense desde mediados del siglo XX. Esta estrategia también se puede denominar *pragmatismo competitivo*.

sanciones impuestas a la empresa china Huawei, que ha generado tensiones diplomáticas. Como consecuencia, se puede afirmar que la política exterior de Donald Trump falta al principio internacional de no intervención en asuntos internos y el respeto de la soberanía nacional, violando la Carta de las Naciones Unidas.⁴⁶

Es importante resaltar que Donald Trump proviene de un entorno comercial y de negocios, por lo que no podemos compararlo con un político tradicional que respetaría los acuerdos pactados⁴⁷ para salvaguardar la imagen y credibilidad de su país. Ese entorno de negocios ha marcado su estilo de negociación, utilizando la técnica de negociación “Ganar Perder”, en contraposición de la técnica cooperativa “Ganar Ganar” muy utilizada en el ámbito diplomático. Su personalidad se refleja en la política exterior de los Estados Unidos haciéndola incierta, impredecible, impulsiva y confrontacional a fin de negociar mejores condiciones unilaterales, que solo favorecen a su país; se vale del poder de los Estados Unidos para imponer sanciones principalmente económicas, presionando y asfixiando a su contraparte para que acepte negociar en una situación de desventaja, bajo presión. Su técnica de negociación es agresiva, empieza con una propuesta exagerada que escandaliza a todos, es paciente y perseverante con sus condiciones, para terminar consiguiendo gran parte de su propuesta inicial.

El orden mundial se viene reconfigurando de cara a estos grandes cambios. Los retos que enfrenta esta transición del orden mundial incluyen un modelo con más tensiones diplomáticas, mayor inequidad económica y polarización social, debilitamiento de la coordinación multilateral, fuertes problemas ambientales y nuevas formas de malestar político en el mundo.⁴⁸

⁴⁶ Artículo 2, primer párrafo, de la Carta de las Naciones Unidas “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros”, y párrafo séptimo: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII”.

⁴⁷ Convención de Viena de 1979 sobre el Derecho de los Tratados, parte III, sección primera, “Observancia de los tratados”; artículo 26: “Pacta Sunt Servanda”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

⁴⁸ Sánchez Múgica, Alfonso, “El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, año XIII, núm. 233, mayo-agosto de 2018, p. 385.

Estados Unidos ahora es una potencia que debe negociar con sus aliados y no aliados. Si bien es cierto, la política exterior de los Estados Unidos con Donald Trump se ha caracterizado por ser imprevisible, debe tener cuidado con arriesgar la credibilidad de su país, que tanto trabajo ha costado a decenas de presidentes, principalmente a Woodrow Wilson quien promovió el multilateralismo y la cooperación desde el fin de la primera guerra mundial.⁴⁹

Según la Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos, publicada a finales del año 2017 en su última versión,⁵⁰ considera a Rusia y China como potencias revisionistas, que buscan ampliar su influencia en desmedro de los Estados Unidos, con estrategias políticas, económicas y poderío militar; por ejemplo, con la construcción del proyecto del cinturón y la ruta de la seda desde China hasta Europa Occidental a través de Asia central, África y el Medio Oriente, las grandes inversiones y préstamos de China en países en vías de desarrollo, principalmente en América Latina y África, así como la provisión de armamento y las últimas tecnologías provenientes de Rusia y China.

Donald Trump es consciente del gran poder de negociación que posee los Estados Unidos como consecuencia de su economía y poderío militar; sin embargo, se aprecia que a pesar de tener metas fijas no presenta una estrategia clara y consensuada, dejándose llevar por su personalidad, como se apreció en la Cumbre del G7 del año 2018, en Canadá, que terminó sin acuerdo suscrito por parte de los Estados Unidos a razón de una apresurada orden vía *Twitter*. Definitivamente el próximo gobierno de los Estados Unidos, con Trump o sin él, encontrará hostilidad y menor influencia a nivel mundial.

⁴⁹ Es importante mencionar los 14 puntos de Woodrow Wilson, que promovió la creación de la Sociedad de Naciones, organismo multilateral que pasó a llamar Organización de las Naciones Unidas luego de la segunda guerra mundial.

⁵⁰ National Security Strategy of the United States of America, *Presidencia de los Estados Unidos de América*, 2017, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/> (consultado el 4 de octubre de 2018).

V. ACTORES INVOLUCRADOS

Los actores directamente afectados con la decisión unilateral de Donald Trump aparte de Irán, son los cinco países que también negociaron el Acuerdo Nuclear; Rusia, China, Alemania, Francia y Reino Unido. Estos países tienen la intención de salvar el acuerdo sin los Estados Unidos,⁵¹ presentando diversas alternativas a pesar de que cada uno debe lidiar con la presión y sanciones impuestas por Estados Unidos en ámbitos fuera de este acuerdo. Pero también son actores los países considerados aliados de Estados Unidos en Medio Oriente; Israel y Arabia Saudita, quienes han promovido la quiebra del Acuerdo Nuclear y la reimposición de sanciones a Irán.

1. *Estados Unidos*

Las reacciones de los países puede variar de acuerdo con su régimen religioso-político, su poder comercial, su liderazgo regional o el simple respeto al principio de no intervención. Países como México, Corea del Norte, China e Irán han reaccionado de manera diferente ante las sanciones que económicas, financieras y/o políticas impuestas por los Estados Unidos. Los dos primeros países han tenido reacciones favorables a la estrategia de Donald Trump mientras que China e Irán han reaccionado de manera adversa, implementando tácticas de contención, pero con diferente alcance. Mientras tanto, Estados Unidos busca aumentar la presión y las sanciones en ambos países para lograr que negocien en desventaja.

En el caso de Irán, Donald Trump ha reimpuesto duras sanciones económicas y financieras no solo a este país sino también a las empresas y países que negocien con Irán, provocando un desequilibrio a nivel mundial, llevando a Irán a una situación crítica. La policía exterior ambivalente de Estados Unidos lo ha llevado a sugerir una posible negociación con Irán bajo diversas condiciones, donde se le exige no solo abandonar perpetuamente su programa nuclear, sino que además introduce temas que no forman par-

⁵¹ Declaración de la Comisión Mixta del Plan de Acción Integral Conjunto del 6 de julio de 2018.

te del Acuerdo Nuclear como retirar apoyo a grupos terroristas en Medio Oriente y África, retirarse de Siria, dejar de amenazar a los países vecinos como Israel o Arabia Saudita, entre otros.⁵² El líder religioso iraní Hasan Rohaní ha indicado que su país no tiene la intención de iniciar una guerra con Estados Unidos pero también ha cerrado toda posibilidad de diálogo con un gobierno estadounidense en el que no se puede confiar.

2. Unión Europea

Son Alemania y Francia los países que más han reaccionado a la salida unilateral de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear, tratando de convencer a Donald Trump de que es una mala decisión, que debilita al multilateralismo y va en contra del Derecho Internacional, que si bien es cierto, no es de obligatorio cumplimiento, pero está basado en acciones de buena voluntad. Estos países junto con Reino Unido han logrado apaciguar la reacción de Irán ofreciéndole alternativas para paliar las sanciones reimpuestas.

Entre estas alternativas ofrecidas, destaca el *Estatuto de Bloqueo Actualizado aprobado por la Comisión Europea*,⁵³ el mismo que busca proteger los intereses europeos de las sanciones económicas extraterritoriales y que ahora también incluye las sanciones establecidas por Estados Unidos a Irán debido a que “tienen una aplicación extraterritorial y provocan efectos adversos sobre los intereses de la Unión y los de las personas naturales y jurídicas que ejercitan sus derechos en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. A pesar de estas medidas, varias empresas europeas están abandonando Irán por temor a la represalias de Estados Unidos, tales como Daimler (Mercedes-Benz, Smart), PSA Peugeot Citroën, Renault, Volkswagen, Scania, Siemens, British Airways, Air France, KLM, Maersk y MSC.⁵⁴ Asimismo, se tiene previsto que la Unión Europea implemente un canal de

⁵² Comunicado de prensa, *op. cit.*

⁵³ Reglamento Delegado 2018/1100 de la Comisión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, Reglamento relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, 07 de agosto de 2018, pp. L 199 I/1-6.

⁵⁴ David Adesnik y Saeed Ghasseminejad, Research Memo: Foreign Investment in Iran: Multinational Firms' Compliance with U.S. Sanctions, *Foundation for defense of democracies*, 10 de septiembre de 2018, pp. 1-47, disponible en: https://www.fidd.org/wp-content/uploads/2018/09/ MEMO_CompaniesinIran.pdf (consultado el 4 de octubre de 2018).

pagos que facilite las transacciones con Irán, sin perjudicar a las empresas europeas.

La Unión Europea tiene importantes inversiones en petróleo, gas y el sector automotriz en Irán; sin embargo, las empresas europeas se retiran de Irán principalmente porque la banca internacional deja de financiarlas, lo que genera incertidumbre sobre la efectividad del *Estatuto de Bloqueo* actualizado por la Comisión Europea.

En torno a la cooperación internacional, la Unión Europea tiene previsto destinar 50 millones de euros en fondos de ayuda a Irán para proyectos sostenibles en el ámbito del desarrollo económico y social. El primer paquete por 18 millones de euros se aprobó a finales de agosto,⁵⁵ destinados principalmente al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas con gran potencial, desarrollo de cadenas de valor seleccionadas, asistencia técnica a la Organización de Promoción Comercial iraní, entre otros.

3. Asia

Por su parte, Rusia y China también apoyan a Irán, sosteniendo firmemente su compromiso de mantener e implementar el Acuerdo Nuclear,⁵⁶ ambos países continúan cooperando con Irán. China e India, principales socios comerciales (China representa el 33% de las exportaciones de Irán, mientras que India el 18%),⁵⁷ continúan adquiriendo la materia prima mientras Arabia Saudita puede aumentar su producción para abastecer la desviación de la demanda ocasionada por las sanciones unilaterales de Estados Unidos y no generar un alza del precio internacional por barril de

⁵⁵ Nota de prensa de la Comisión Europea, “European Commission adopts support package for Iran, with a focus on the private sector”, 23 de agosto de 2018, disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5103_en.htm (consultado el 4 de octubre de 2018).

⁵⁶ Declaración de la Comisión Conjunta del Plan de Acción Integral Conjunto, ID ÚNICO: 180706_2, 06 de julio de 2018, ID único: 180706_2, disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/48076/statement-joint-commission-joint-comprehensive-plan-action_en (consultado el 4 de octubre de 2018).

⁵⁷ *The Observatory of Economic Complexity*, Exportaciones de Irán 2016, disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/irn/> (consultado el 4 de octubre de 2018).

petróleo.⁵⁸ Sin embargo, aún no está definido si China dejará de comprarle el petróleo a Irán, esto debido a que paralelamente se encuentra sumida en una guerra comercial con Estados Unidos, donde se vienen imponiendo aranceles mutuos, de manera progresiva.

4. Medio Oriente

Mención aparte se merecen Israel y Arabia Saudita, a quienes no les ha costado mucho esfuerzo convencer a Estados Unidos para que se alinee a su agenda regional en contra del liderazgo iraní en Medio Oriente, su influencia militar y económica. Las pruebas brindadas por Israel para demostrar la constante violación del Acuerdo Nuclear por parte de Irán⁵⁹ fueron de gran soporte a Estados Unidos para tomar su decisión de salir del Acuerdo Nuclear y reimponer sanciones unilaterales a Irán. Cabe resaltar que dichas pruebas no concuerdan con los informes del Organismo Internacional de Energía Atómica, quien está encargado de supervisar el cumplimiento del acuerdo por parte de Irán. El primer ministro de Israel, Benjamín Netanyahu, ha declarado abiertamente que viene realizando una campaña internacional para desacreditar al régimen iraní en apoyo de la disolución del Acuerdo Nuclear.⁶⁰

Arabia Saudita también ha celebrado la salida de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear, y es que el príncipe Mohammad Bin Salman y el presidente Donald Trump mantienen muy buenas relaciones, a pesar de que Arabia Saudita también financia grupos terroristas en Medio Oriente y

⁵⁸ “Sanciones a Irán: cuáles son los 8 países que pueden comprar petróleo a Irán (y qué riesgos tendría de no hacerlo)”, *BBC*, 6 de noviembre de 2018, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46104780> (consultado el 06/11/2018).

⁵⁹ Comunicación personal del Primer Ministro israelí Benjamin Netanyahu vía señal abierta desde la sede del Ministerio de Defensa en Tel Aviv, 01 de mayo de 2018, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/04/30/actualidad/1525041011_969999.html (consultado el 4 de octubre de 2018).

⁶⁰ Comunicado personal del Primer Ministro israelí Benjamin Netanyahu, a través de las redes sociales, 11 de mayo de 2018, disponible en: <https://www.dv.com/es/netanyahu-israel-est%C3%A1-en-campa%C3%B1a-contr-a-ir%C3%A1n-y-vamos-a-ganar/a-43747020-0> (consultado el 4 de octubre de 2018).

mantiene una política de poco respeto a los derechos humanos.⁶¹ Esto se puede sustentar en que Arabia Saudita representa uno de los principales proveedores de petróleo de los Estados Unidos⁶² y su mayor comprador de armas a nivel mundial (18% periodo 2013-2017),⁶³ después de China. Por otro lado, Arabia Saudita se ha visto muy beneficiada con las sanciones impuestas a Irán, ya que se prevé un desvío de la demanda de petróleo iraní hacia Arabia Saudita, mientras aumenta su capacidad de producción para el abastecimiento.

5. Medio Oriente-Irán

Por su parte, el régimen iraní ha declarado que no confía en Donald Trump y que no negociará con su gobierno. Además, ha denunciado a los Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia, exponiendo la grave situación económica que está pasando por la reimposición de sanciones unilaterales, la Corte le otorgó las medidas provisionales solicitadas con fecha 3 de octubre de 2018, limitándolas a temas humanitarios, lo que provocó que esa misma tarde Estados Unidos proceda a denunciar el *Acuerdo de Amistad* con Irán de 1955. Por otro lado, se debe tener en cuenta la importancia del estrecho de Ormuz, vía estratégica para el traslado y suministro mundial de petróleo, que se encuentra en el golfo pérsico, colindante con Irán y que podría ser bloqueado.

Cabe resaltar que, a pesar de las sanciones impuestas Irán es la segunda economía más fuerte de Medio Oriente, después de Arabia Saudita. Según datos de la *Central Intelligence Agency*⁶⁴ de los Estados Unidos, la venta de petróleo representa el 60% de los ingresos de Irán, mientras que sus

⁶¹ Maurice Greenberg (Chair), William Wechsler y Lee Wolosky (Project Co-Directors), *Terrorist Financing. Report of an Independent Task Force Sponsored*, The Council on Foreign Relations, 2002, p.8, disponible en: https://cfird8-files.cfr.org/sites/default/files/pdf/2002/10/Terrorist_Financing_TF.pdf (consultado el 4 de octubre de 2018).

⁶² U.S. Energy Information Administration, disponible en: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impqus_a2_nus_ep00_im0_mbbL_m.htm (consultado el 04/10/2018).

⁶³ SIPRI Arms Transfer Database, disponible en: www.sipri.org (consultado el 4 de octubre de 2018).

⁶⁴ Central Intelligence Agency, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html> (consultado el 4 de octubre de 2018).

principales mercados de destino son China (27.5%), India (15.1%), Corea del Sur (11.4%) y Turquía (11.1%). Sin embargo, esta situación provocada por los Estados Unidos, también es un llamado de alerta a la comunidad internacional, porque puede contribuir a reforzar los sectores más radicales dentro de Irán, lo que en un corto y mediano plazo desestabilizará aún más el Medio Oriente.

VI. CONCLUSIONES

Después de muchos años de negociaciones, el Plan Integral de Acción Conjunta (PIAC) o Acuerdo Nuclear con Irán fue firmado en julio de 2015 con el objetivo de reducir el nivel de uranio producido por este país a fin de mantener un programa nuclear con fines pacíficos a cambio de eliminar las sanciones que le fueron impuestas por la comunidad internacional. Este acuerdo fue firmado con el Grupo de los 3+3 (Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Reino Unido y Alemania) y endosado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la Resolución 2231-2015, pero a su vez marcó un gran hito de la administración Obama.

Con el ascenso de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos las críticas al Acuerdo Nuclear fueron en aumento, principalmente porque no plantea la eliminación del programa nuclear iraní sino que lo limita a un solo control del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) por un periodo de 15 años, para luego negociar nuevas condiciones y porque no contribuye a la estabilidad de Medio Oriente respecto al financiamiento iraní de grupos terroristas en la región, a pesar de que este aspecto no está incluido en el Acuerdo Nuclear.

En mayo de 2018, Estados Unidos decide retirarse del acuerdo, reimponiendo sanciones unilaterales a Irán en dos bloques, el primero luego de 60 días que inició el 07 de agosto y el segundo luego de 90 (5 de noviembre del 2018). Estas sanciones tienen carácter extraterritorial, dado que no solo afectan a Irán sino también a todos los socios comerciales que continúen haciendo negocios con dicho país, así como las operaciones financieras.

Analizando las técnicas y estilos de negociación del actual presidente de los Estados Unidos, se aprecia que busca acorralar a Irán asfixiando su economía a través de sanciones económicas para luego ofrecer negociar con

clara ventaja. Sin embargo, también se resalta que Donald Trump es un magnate experto en negocios, que está revolucionando la negociación entre Estados, la misma que hasta antes de su llegada giraba en torno al respeto del Derecho Internacional, las relaciones internacionales y el sistema multilateral. Sin embargo, los Estados tienen un papel subsidiario respecto a su población natural y jurídica, procurando asegurar bienestar social y estabilidad económica. Es por este motivo que las negociaciones entre Estados no son comparables a las negociaciones comerciales, incluso las ideologías políticas o religiosas juegan un rol importante. Esto explica la actuación radical de Donald Trump y la negación tajante de Hasán Rohaní y el actual Ayatollah Alí Jamenei para negociar.

Dadas estas circunstancias, los otros cinco países que firmaron el Acuerdo Nuclear se han comprometido a mantenerlo e implementar medidas para paliar las sanciones unilaterales impuestas por Estados Unidos. Por su parte, China y Rusia mantienen las relaciones comerciales y de cooperación con Irán, mientras que Francia, Alemania y Reino Unido a través de la Unión Europea fortalecen las relaciones de cooperación para el desarrollo y vienen desarrollando mecanismos económicos para que sus empresas no se vean perjudicadas por mantener relaciones comerciales con Irán, tales como la actualización del *Estatuto de Bloqueo*. Mientras tanto, Irán ha descartado iniciar una guerra con Estados Unidos pero tampoco negociará mientras las sanciones impuestas sigan vigentes, medidas que han afectado gravemente su economía.

La política exterior de los Estados Unidos ha cambiado en la forma con el ascenso del presidente Donald Trump, reflejando su personalidad, se ha tornado imprevisible, impulsiva y confrontacional, provocando desconfianza y cierta incertidumbre; pero en el fondo sigue siendo la misma, interviniendo en otros países para promover y reafirmar sus valores occidentales como principios y guías de desarrollo a nivel mundial, incluso pasando por alto el principio general de la no intervención, todo esto con tintes de pragmatismo competitivo pero falto de estrategia concreta.

Finalmente, mencionar la situación favorable para Irán con los hechos acaecidos, ya que su principal socio comercial, China, ha declarado que no interrumpirá sus relaciones con Irán, asimismo cuenta con el apoyo de la Unión Europea y Rusia, principalmente en temas de cooperación internacional. La sociedad internacional se encuentra alerta con la política exterior de Donald Trump y empieza a buscar alternativas para evitar un

gran impacto en sus economías, reducir su dependencia, a través de la diversificación de riesgos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE CARDOZA, Javier, “El orden internacional: Antecedentes, Situación, Prospectiva”, La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI, *Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung (KAS)*, Lima, Equis, 2015.
- AÑORVE AÑORVE, Daniel, “Más allá del poder suave, del poder duro y del poder inteligente: la resiliencia ecológica y humana como fundamentos del poder”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 125, mayo-agosto de 2016.
- ARIAS RAMÍREZ, Bernal, “Las medidas provisionales y cautelares en los sistemas universal y regionales de protección de los derechos humanos”. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH*, N° 43, 2006.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo y GUTIÉRREZ ESPADA, Cesario, “Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)”. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2015, vol. 31.
- Comisión Europea, Reglamento Delegado 2018/1100, *Diario Oficial de la Unión Europea*, Reglamento relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, 07 de agosto de 2018, pp. L 199 I/1-6.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Reporte Mundial de Inversiones 2018, Inversión y nuevas políticas industriales*, Ginebra, Naciones Unidas, 2018.
- Consejo de Relaciones Exteriores, Greenberg, Maurice (dir.), Wechsler, William y Wolosky, Lee (co-dirs.), *Terrorist Financing. Report of an Independent Task Force Sponsored*, Nueva York, 2002.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución S/RES/2231 (2015), “Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)”.
- Corte Internacional de Justicia, General List no. 64, *Case concerning United States Diplomatic and Consular staff in Tehran*, 24 de mayo de 1980.

Corte Internacional de Justicia, General List N° 175, *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights between the Republic of Iran and the United States of America*, 16 de Julio de 2018.

Departamento de Tesoro de los Estados Unidos de América, Registro Federal, *Rules and Regulations, Iranian Transactions and Sanctions Regulations*, vol. 83, núm. 214, 05 de noviembre de 2018, pp. 55269-55271.

FRAILE ALONSO, Montserrat, “¿Cómo se «perdió» Irán? Una visión global del contexto histórico a 30 años de la caída del Shah”, *Revista Isagógé*, núm. 6, 2009.

Fundación para la Defensa de las Democracias, *Foreign Investment in Iran: Multinational Firms Compliance with U.S. Sanctions*, 10 de septiembre de 2018.

Harvard Kennedy School, Centro Belfer de Ciencias y Estudios Internacionales, *The Iran Nuclear Deal: A Definitive Guide (2017)*, ed. actualizada, Cambridge, 2017.

JUDIS, John, *La explosión populista: Cómo la Gran Recesión transformó la política en Estados Unidos y Europa*, España, Deusto, 2018.

KISSINGER, Henry, *Orden Mundial*, México, Debate, 2016.

NEGRO ALVARADO, Dante, “El caso de los rehenes estadounidenses en Teherán y el Proyecto de Artículos aprobado por la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos”, *Revista Agenda Internacional*, año VII, núm. 16, 2002.

Organismo Internacional de Energía Atómica, INFCIRC/140, Tratado sobre No Proliferación de Armas Nucleares, 22 de abril de 1970.

Organismo Internacional de Energía Atómica, Resolución GOV/2006/14, Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el Tratado de No Proliferación Nuclear en la República Islámica de Irán, 04 de febrero de 2006.

Organismo Internacional de Energía Atómica, Informe S/2016/57, Verificación y vigilancia en la República Islámica de Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 19 de enero de 2016.

Organismo Internacional de Energía Atómica, Informe S/2018/540, Verificación y vigilancia en la República Islámica de Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, 06 de junio de 2018.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2020.20.14493>

- Presidencia de los Estados Unidos de América, *National Security Strategy of the United States of America*, 2017.
- Presidencia de los Estados Unidos de América, Registro Federal, Orden Ejecutiva 13846 *Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran*, vol. 83, núm. 152, 6 de agosto de 2018.
- SÁNCHEZ MÚGICA, Alfonso, “El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, año XIII, núm. 233, mayo-agosto de 2018.
- TOVAR RUIZ, Juan, “La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 120, 2018.
- TRUMP, Donald, Memorando Presidencial, *Ceasing United States Participation in the Joint Comprehensive Plan of Action and Taking Additional Action to Counter Iran’s Malign Influence and Deny Iran All Paths to a Nuclear Weapon*, 8 de mayo de 2018.
- VALLÈS, Josep, *Ciencia Política. Una Introducción*, 5a. ed., España, Ariel, 2006.
- WALLEY, Christine, “Trump’s election and the ‘white working class’”, *Journal of the American Ethnological Society*, Massachusetts Institute of Technology, vol. 44, núm. 2, 2017.
- WEBER, Max, *Conceptos sociológicos fundamentales*, Madrid, Alianza Editorial, 2006.