



Màster en Relacions Internacionals Seguretat i Desenvolupament (MURISD)

De Obama a Trump: Cambio y Continuidad en la Política Exterior Estadounidense hacia la República Islámica de Irán (2009-2020)

Autora: Elisenda Comadran Casas

Tutor: Ferran Izquierdo Casas

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament (MURISD). Curs 2020/21

Universitat Autònoma de Barcelona

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i desenvolupament (MURISD). Curs 2020/21

<http://murisd.uab.cat>



Esta obra está bajo una licencia de [Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

Coordinador de la col·lecció: Dr. Rafael Grasa Hernández, Rafael.Grasa@uab.cat.

Aquesta col·lecció recull una selecció de treballs duts a terme pels estudiants del Màster Universitari en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament. Els treballs es publiquen en algunes de les tres llengües del màster, català, castellà i anglès

Esta colección recoge una selección de trabajos realizados por estudiantes del Máster Universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo. Los trabajos se publican en algunas de las tres lenguas del máster, catalán, castellano y inglés

This collection includes a selection of research by students of Master's Degree in International Relations, Security and Development. These researches are published in any of the three languages of the master's degree, catalan, spanish and english

RESUMEN:

La llegada de Trump al Despacho Oval supuso un cambio significativo en las relaciones entre Estados Unidos e Irán en contraste con la administración Obama. El objetivo de este trabajo es, principalmente, analizar dinámicas de cambio y continuidad entre las estrategias de Obama y Trump hacia la República Islámica de Irán, utilizando el marco analítico de la sociología del poder y atendiendo a una serie de factores socioculturales y especificidades del sistema político estadounidense que se juzgan relevantes a la hora de examinar su política exterior hacia Irán. Este trabajo parte de la hipótesis de que el retorno de Donald Trump a la línea dura hacia Irán, incluido el abandono del acuerdo nuclear, se debe a factores eminentemente domésticos, a la influencia de actores ajenos sobre el ejecutivo, y a la competencia entre élites políticas en el proceso de formulación de la política exterior y acceso a los recursos de poder, más que a la defensa o persecución de un objetivo claro en el marco del interés nacional.

ABSTRACT:

Trump's arrival in the Oval Office marked a significant change in U.S.-Iran relations in contrast to the Obama administration. The aim of this paper is mainly to analyze dynamics of change and continuity between Obama's and Trump's strategies towards the Islamic Republic of Iran, using the analytical framework of the sociology of power and attending to a number of socio-cultural factors and specificities of the US political system that are deemed relevant when examining its foreign policy towards Iran. This paper departs from the hypothesis that Donald Trump's return to the hawkish towards Iran, including the abandonment of the nuclear deal, is due eminently to domestic factors, the influence of external actors on the executive, and the competition between political elites in the process of foreign policy formulation and access to power resources, rather than the defense or pursuit of a clear objective within the framework of the national interest.



PALABRAS CLAVE: Trump, Obama, Irán, Sociología del poder, Competición entre élites

KEYWORDS: Trump, Obama, Iran, Sociology of power, Elite competition



MÁSTER UNIVERSITARIO EN RELACIONES INTERNACIONALES, SEGURIDAD Y DESARROLLO

De Obama a Trump: Cambio y Continuidad en la Política Exterior Estadounidense
hacia la República Islámica de Irán (2009-2020).

Elisenda Comadran Casas

Ferran Izquiero Brichs

Convocatoria de Septiembre

03/09/2021

Declaro, con mi firma al pie, que el presente trabajo es original y que no contiene plagios o usos indebidos de otras fuentes y acepto las consecuencias que podría tener contravenir el presente compromiso.

Tabla de contenidos

- i. Introducción
- ii. Política exterior estadounidense y sociología del poder. Intereses, competición e ideología
- iii. Tres décadas de contención. Estados Unidos y la República Islámica de Irán
- iv. ¿Cómo lidiar con Irán? Visiones y estrategias contrastadas desde Estados Unidos hacia la República Islámica de Irán
- v. Herencia y presencia neoconservadora: “Los hombres de verdad van a Teherán”
- vi. El efecto de la psicología política y los elementos socioculturales: nacionalismo y calidez hacia Israel
- vii. El efecto de los lobbies étnicos y el dinero en la política
- viii. El efecto de la competición electoral
- ix. Obama y el camino hacia el acuerdo nuclear: “Es hora de probar algo distinto”
- x. El cambio en Obama y la estrategia dual: presión multilateral y diplomacia de doble vía
- xi. Qué fue -y qué no fue- el acuerdo nuclear
- xii. El retorno de la contención: Donald Trump y la ‘presión máxima’ a Irán
- xiii. El dinero en la política: superposición de intereses, lobbies y competición electoral
- xiv. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Resumen

La llegada de Trump al Despacho Oval supuso un cambio significativo en las relaciones entre Estados Unidos e Irán en contraste con la administración Obama. El objetivo de este trabajo es, principalmente, analizar dinámicas de cambio y continuidad entre las estrategias de Obama y Trump hacia la República Islámica de Irán, utilizando el marco analítico de la sociología del poder y atendiendo a una serie de factores socioculturales y especificidades del sistema político estadounidense que se juzgan relevantes a la hora de examinar su política exterior hacia Irán. Este trabajo parte de la hipótesis de que el retorno de Donald Trump a la línea dura hacia Irán, incluido el abandono del acuerdo nuclear, se debe a factores eminentemente domésticos, a la influencia de actores ajenos sobre el ejecutivo, y a la competencia entre élites políticas en el proceso de formulación de la política exterior y acceso a los recursos de poder, más que a la defensa o persecución de un objetivo claro en el marco del interés nacional.

Palabras clave: Trump, Obama, Irán, sociología del poder, competición entre élites.

Abstract

Trump's arrival in the Oval Office marked a significant change in U.S.-Iran relations in contrast to the Obama administration. The aim of this paper is mainly to analyze dynamics of change and continuity between Obama's and Trump's strategies towards the Islamic Republic of Iran, using the analytical framework of the sociology of power and attending to a number of socio-cultural factors and specificities of the US political system that are deemed relevant when examining its foreign policy towards Iran. This paper departs from the hypothesis that Donald Trump's return to the hawkish towards Iran, including the abandonment of the nuclear deal, is due eminently to domestic factors, the influence of external actors on the executive, and the competition between political elites in the process of foreign policy formulation and access to power resources, rather than the defense or pursuit of a clear objective within the framework of the national interest.

Keywords: Trump, Obama, Iran, sociology of power, elite competition.

i. Introducción

El objetivo de este trabajo es, principalmente, analizar dinámicas de cambio y continuidad entre las estrategias de Obama y Trump hacia la República Islámica de Irán, utilizando el marco analítico de la sociología del poder y atendiendo a una serie de factores socioculturales y especificidades del sistema político estadounidense que se juzgan relevantes a la hora de examinar su política exterior. Algunas de las preguntas que se buscan responder o discutir conciernen al porqué del cambio, y a qué ha sido más determinante o influyente para que ocurra: ¿qué elementos domésticos, regionales e internacionales propiciaron el acercamiento durante la administración Obama? ¿Por qué ha vuelto Trump a la línea dura, bajo la autodenominada estrategia de la presión máxima? ¿Qué elementos domésticos, regionales e internacionales han provocado u propiciado dicho cambio de estrategia? ¿Cuáles han sido sus efectos?

Este trabajo parte de la hipótesis de que el retorno de Donald Trump a la línea dura hacia Irán, incluido el abandono del acuerdo nuclear, se debe a factores eminentemente domésticos, a la influencia de actores ajenos sobre el ejecutivo, y a la competencia entre facciones políticas en la formulación de la política exterior y acceso a los recursos de poder, más que a la defensa o persecución de un objetivo claro en el marco del interés nacional. Concretamente, el retorno de los neoconservadores -sin encajar Trump en la definición clásica de neoconservador- a posiciones de primera línea en materia de formulación de la política exterior, una clara voluntad política personalista por parte de Trump de deshacer, revertir los hitos y líneas de actuación de la anterior administración, y una fuerte dependencia financiera de Trump y su ejecutivo de donantes vinculados a la élite política conservadora israelí. Junto con la vuelta de los neoconservadores al Despacho Oval, con sus ostensibles lazos con sectores de la élite política israelí y el lobby israelí en Estados Unidos, se ha logrado una superposición y alineación entre los intereses de estos últimos y la estrategia estadounidense para con la República Islámica de Irán.

El ciclo electoral y las características del funcionamiento de este pueden nublar la persecución del interés nacional de distintas maneras: la competición electoral y la dependencia de la financiación de los donantes (sin restricciones reales en el sistema estadounidense) pueden anteponer los intereses privados y de lobbies a un pensamiento estratégico sobre cómo conducir una política exterior que persiga

objetivos claros y definidos que sirvan al interés nacional. La financiación electoral, jamás desinteresada, sirve para que actores ajenos al ejecutivo interfieran activamente en la toma de decisiones de este y reciban políticas a cambio de sus inversiones, llegando incluso a superponer sus intereses privados a los del decisor político, incluso, a aquellos concebidos como interés nacional.

La primera mitad del trabajo estará dedicada a evaluar una serie de elementos políticos y socioculturales del sistema estadounidense, que deben entenderse como condicionantes subyacentes, que se juzgan como relevantes a la hora de entender el marco en el que se formula la política exterior hacia Irán. La herencia y presencia neoconservadora, el partidismo y la competición electoral, los elementos socioculturales -como el nacionalismo y la calidez hacia Israel- y el efecto de los lobbies étnicos en la formulación de política exterior. La segunda parte del trabajo estará dedicada a evaluar por separado y contrastar las estrategias de Obama y Trump para con Irán, y a analizar y entender sus dinámicas internas de cambio.

ii. Política exterior estadounidense y sociología del poder. Intereses, competición e ideología

La formulación de política exterior estadounidense es un proceso basado tanto en el consenso como en la pugna política entre centros de poder fácticos, que tiene lugar en el marco de una síntesis funcional entre la racionalidad del modelo burocrático y los intereses y tendencias ideológicas, partidistas e institucionales de los individuos, que pueden ejercer presión y promover su agenda e intereses (Asadi y Arjmand, 2018) en un marco de competición por el poder. El marco analítico de la sociología del poder (Izquierdo, 2009) parte de la premisa que las élites de un estado o país se relacionan entre sí en una lógica de competición constante y circular por el poder. Sus aspiraciones son relativas, puesto que se miden constantemente con la posición del resto de los actores. Su interés se basa en la acumulación diferencial de poder y en el control de recursos de poder, sean estos políticos, económicos, informativos, ideológicos, etc. Los recursos que utilizan las élites para competir por la acumulación diferencial de poder varían en función del sistema que se analice y de su estructura. Los recursos principales en la mayoría de los sistemas contemporáneos son el estado, el capital, la ideología, la información, la coacción y la misma población.

El proceso de formulación de política exterior se encuentra influenciado por una serie de actores diversos, organismos, organizaciones e instituciones. No todos los actores inciden en el proceso de formulación de política exterior del mismo modo, ni con la misma fuerza. Aunque la totalidad de las élites participan en la competición por la acumulación diferencial de poder, presentan diferentes grados de incidencia sobre el sistema entre sí. Las *élites primarias* poseen la capacidad de competir por el control de los recursos que permiten mayor acumulación en cada momento, y al mismo tiempo, al relacionarse entre sí, delimitan los equilibrios de poder que estructuran todo el sistema. Las *élites secundarias*, aunque participen e intervengan en la competición, se mueven en la estructura generada por las élites primarias, por lo que su acceso a los recursos dependerá de sus alianzas con las segundas. Cada estado tiene su propio sistema de formulación de política exterior. Esto es, su propia configuración entre aparato burocrático, centros fácticos de poder, toma de decisiones, incidencia e influencia de los grupos de interés. Su propio set de élites primarias y secundarias y su propio marco de competición. Dinámicas políticas como el ciclo electoral, por ejemplo, no incidirán del mismo modo en sistemas democráticos que autocráticos. Asimismo, los límites de la actuación de cada élite dependen de la estructura de poder de cada sociedad. En sociedades más democráticas existe una mayor especialización de las élites pues estas están más conectadas con recursos específicos de poder, mientras que en sociedades más autocráticas las élites concentran el control de una mayor variedad de recursos (Izquierdo, 2009).

Las dinámicas de competición entre la élite política, como ahora, la competición electoral, o bien, la influencia de los grupos de interés, no deben desestimarse en el estudio de la política exterior de un país, especialmente en sistemas democráticos. En el caso estadounidense, Jacobs y Page (2005) postularon que los grupos de interés bien organizados, especialmente los líderes empresariales con orientación internacional, ejercen una influencia fuerte y constante sobre los responsables de política exterior de Estados Unidos, por encima de otros grupos como las comunidades epistémicas y de expertos, u otros grupos de interés organizados como los sindicatos. Así, los intereses corporativos, haciendo *lobby*, inciden fuertemente en el proceso de formulación de política doméstica y exterior de diversas maneras: atrayendo atención pública a una cuestión y dirección, o bien, financiando campañas políticas con el objetivo último de promover un discurso y a nivel societal e

institucional que, en última instancia, promueva una serie de políticas públicas que respondan a sus intereses. Esto es, lograr alinear o superponer sus intereses particulares a los de los decisores políticos, al interés nacional y evidentemente al interés público.

Otros tres elementos a tener en cuenta en un sistema democrático son el partidismo, entendido como el grado de afinidad y lealtad al partido, la ideología, entendida como sistemas amplios de creencias sobre como funciona el mundo, y la psicología política, esto es, el estudio de como los decisores políticos perciben, interpretan, entienden y reaccionan a su entorno (Singer y Hudson, 1992). La cuestión del partidismo en la formulación de política exterior estadounidense suele evocar el debate de si la política (doméstica) termina dónde empiezan las aguas, esto es, si la competencia política doméstica se traslada a cuestiones internacionales, y a la cuestión de la existencia (o inexistencia) de un consenso bipartidano en materia de política exterior. En este debate existen dos posiciones; la perspectiva bipartidista, que sostiene que la política doméstica sí se detiene dónde empiezan las aguas, y la perspectiva política, que considera que la política exterior está sujeta a las mismas disputas partidistas e ideológicas que caracterizan la elaboración de la política exterior. La ideología y la psicología política también constituyen fenómenos que impactan por si mismos en la formulación de la política exterior, en la medida en que influyen en la percepción e interacción de los decisores políticos con el mundo que les rodea. Como apunta Peter Hayes Gries (2014), liberales, moderados y conservadores difieren sistemáticamente en sus necesidades epistémicas fundamentales de certeza, necesidades existenciales de seguridad y necesidades relacionales de solidaridad. Ello se traslada en comportamientos, actitudes y preferencias distintas en materia de política exterior respecto a múltiples cuestiones, como el multilateralismo, el aislacionismo, el uso de la fuerza, el humanitarismo, el idealismo político y religioso u organizaciones internacionales como la Unión Europea, anteponiéndose incluso a la lealtad presidencial o el vínculo partidista (McCormick y Wittkopf, 1990). Por ello, aunque existan grandes rasgos que los distingan, no es pertinente hablar simplemente de una cultura de política exterior demócrata unificada, ni de una republicana. Demócratas y los republicanos, dentro de sus propios grupos amplios, se diferencian en actitudes distintas hacia una variedad de cuestiones que tienen poco que ver con el partidismo. Yendo un paso más allá de la división entre elefantes y asnos, o bien entre halcones y

palomas, se dibujan distintas personalidades demócratas y republicanas en política exterior.

Bajo la perspectiva de la sociología del poder, la cuestión del partidismo es vista como *efecto* y no como *causa*. La ideología es entendida como un recurso. Republicanos y demócratas pueden converger y consensuar cuestiones mientras sus intereses encuentren un punto en común sobre el que sostenerse, sin que ello implique la anulación de la competición por el poder. Debemos ser muy cautelosos a la hora de asumir el partidismo y la ideología como *la variable* determinante de la política exterior estadounidense. Algunas cuestiones, como el pacto nuclear con Irán, sí acaban adquiriendo líneas partidistas consolidadas, con perfiles demócratas y republicanos muy diferenciados, y es entonces cuando la propia dinámica de competición partidista puede interferir en el proceso de formulación de política exterior, enmarcándose en la perspectiva política mencionada anteriormente. Esto es, que la competencia doméstica efectivamente prevalece en la formulación de política exterior. La competición marcadamente partidista en una cuestión concreta de política exterior es, entonces, una *expresión* de intereses contrapuestos que son *representados* en líneas muy bien delimitadas y asumidas por los partidos. A su vez, nutrida, influenciada y reforzada por elementos ideológicos, culturales y políticos, enmarcados en un proceso de competición por el poder.

iii. Tres décadas de contención. Estados Unidos y la República Islámica de Irán

La relación entre los Estados Unidos y la República Islámica de Irán es sobradamente reconocida por su carácter negativo, intercalando periodos de mayor o menor hostilidad desde la Revolución de 1979, aposentada sobre una larga lista de agravios históricos que trascienden hasta las relaciones contemporáneas entre ambos países, condicionando cómo se perciben y cómo actúan el uno para con el otro. El rol de la CIA en el derrocamiento de Mossadegh en 1953, el apoyo tácito a Saddam Hussein durante la guerra entre Irán e Iraq - la Guerra Impuesta para los iraníes - durante la década de los 80, el apoyo a los regímenes de sanciones heredados entre administraciones tanto republicanas como demócratas, y la inclusión de Irán en el “eje del mal” en 2003 constituyen las experiencias colectivas históricas que justifican a Estados Unidos como un agente naturalmente hostil hacia la República Islámica, que no cesa en su intromisión en la vida política de la República, ya sea a través de grupos

de la diáspora iraní considerados como terroristas, como los Muyahidines del Pueblo de Irán, o a través de Israel. Por la parte de Estados Unidos, la Crisis de los Rehenes de Irán en el 1979, el apoyo iraní a grupos considerados terroristas en la región por parte de los Estados Unidos en el Líbano y Palestina, episodios como el ataque a las Torres de Khobar en Arabia Saudí, el incidente del *Karine A* y, notablemente, animosidad y el peligro que supone para la seguridad de Israel, constituyen los argumentos que sostienen el discurso que categoriza a Irán como un estado que, desde la revolución del 79, actúa en contra y de manera hostil hacia los Estados Unidos y sus aliados, notablemente para Israel, a través del apoyo al terrorismo, convirtiéndose en un agente desestabilizador de la región.

No obstante, esta no es la única historia que comparten. Episodios como el escándalo de la Contra-Irán o *Irangate* de Reagan, revelan que cuando los intereses políticos, geopolíticos y corporativos convergen, se pueden dar episodios de cooperación inusitados. Existen ciertos momentos concretos, referidos comúnmente como las ‘oportunidades perdidas’ entre Irán y Estados Unidos, en los que se han abierto ventanas de cooperación y comunicación que no han derivado en nada significativo, debido a señales malinterpretadas, respuestas inapropiadas, ceguera ante intereses comunes e incluso mensajes ignorados. Uno de los momentos que suscitó más optimismo fue la cooperación entre Estados Unidos e Irán en el marco de la invasión estadounidense de Afganistán, en el que se establecieron canales de cooperación activa, directa y bidireccional. Los estadounidenses pudieron hacer uso del espacio aéreo iraní, y los iraníes contribuyeron haciendo *channeling* con la Alianza del Norte, entre otros (Takeyh, 2009). Aunque los dos países llevan décadas enfrentados a raíz de cuestiones relativas a la violencia política (Tirman, 2009) y desde hace un par de décadas, por la cuestión nuclear, la existencia de estos momentos de cooperación debe hacernos rehuir retóricas deterministas que estipulan que los dos países solo pueden relacionarse en el marco de la hostilidad.

En cualquier caso, la ventana de Afganistán se cerró de manera súbita, cuando dos años más tarde Bush incluyó a Irán en el “eje del mal”, lo cual, en última instancia, sirvió a los conservadores de línea dura para cargar contra el colaboracionismo del entonces presidente iraní Khatami. Las razones por las que Bush decidió cerrar la puerta a Irán en medio de niveles nunca vistos de cooperación suelen atribuirse a la influencia de los llamados *neoconservadores* en la administración, quienes habían

adoptado la línea israelí a la hora de tratar con Irán, y compartían sus ansiedades respecto a la vinculación con Hezbolá, la creciente implicación en Hamás y otros grupos palestinos y la acumulación de evidencia de que Irán estaba desarrollando un programa nuclear. Al fin y al cabo, la guerra contra el terror, que cosechaba sus primeras victorias, también iba dirigida a aquellos estados que albergaban y colaboraban con terroristas, y la administración Bush no podía mostrar signos de equivocación ante la vinculación de Irán con grupos considerados como terroristas por Estados Unidos (Tirman, 2009).

iv. ¿Cómo lidiar con Irán? Visiones y estrategias contrastadas desde Estados Unidos hacia la República Islámica de Irán

Tres décadas de una línea política determinada hacia Irán, sostenida y encadenada por estrategias nominalmente distintas que no diferían en lo sustancial, promueven la inercia burocrática, el quietismo y la socialización política de diversas generaciones de políticos bajo un molde similar. Dilatadas en el tiempo, pasan a formar parte de los procesos y estructuras de política exterior. Discursos, visiones y estrategias en política exterior no existen en el vacío y son utilizados como recursos y mapas de ruta para la consecución de intereses tangibles y concretos. Así, existen representaciones claves y arquetípicas en la relación entre Irán, Estados Unidos y terceros que son instrumentalizadas para perpetuar y justificar una línea de actuación política y una estrategia, o bien, más que para promover un cambio de rumbo.

Ambos países emplean experiencias históricas traumáticas y humillantes como evidencia y justificación de la manera que tienen de relacionarse. Estados Unidos se representa a sí mismo como un ente político democrático, bueno y racional que lidera y actúa en nombre de la comunidad internacional. La identidad estadounidense evoca un sentido de excepcionalidad, de liderazgo mundial y de fuerza para el bien. Del mismo modo, Irán se representa a sí mismo como una entidad política *sui generis* - evocando cierto sentido del excepcionalismo también-, una República Islámica chií plural y tolerante, que triunfa a través de la adversidad regional e internacional, un líder del tercermundismo que resiste a la dominación occidental y al imperialismo estadounidense, que actúa en el interés y en nombre del mundo no-occidental (Duncombe, 2016). Hay cierto solapamiento en las acusaciones que intercambian

ambos países, concretamente en lo que refiere al rol de desestabilizador regional y la esponsorización de grupos terroristas.

Desde 1979, el discurso y la visión que ha predominado en el imaginario colectivo estadounidense es que Irán, particularmente los líderes gobernantes de la República y sus acciones, constituyen no solo una amenaza para los Estados Unidos, su interés nacional y sus aliados, sino que también lo suponen para la estabilidad regional. Bajo la perspectiva estadounidense, las áreas clave de conflicto para con la República Islámica han sido desde hace décadas su apoyo y vinculación con grupos terroristas regionales (Hezbollah y Hamás principalmente), su hostilidad abierta hacia Israel y más recientemente, su programa nuclear y su creciente involucración en dinámicas internas de países en los que Estados Unidos se encuentra, como en Iraq a través de las llamadas milicias proiraníes, y por su rol en crisis como la de Siria o Yemen, dando apoyo a Bashar al-Asad y a los huzíes respectivamente. Bajo la visión estadounidense, Irán desempeña un rol de desestabilizador regional y busca consolidar su primacía regional, a través de una red de actores vinculados religiosa e ideológicamente, referido comúnmente como Eje de la Resistencia o media luna chií.

Leverett y Leverett (2013) discernen una trifecta de elementos que configuran lo que han llamado como una ‘poderosa mitología’ que subyace transversalmente la manera en que Estados Unidos piensa y actúa hacia la República Islámica de Irán. Esta categorización resulta especialmente útil a la hora de identificar los elementos discursivos que utilizan las diversas administraciones estadounidenses a la hora de *justificar* su actuación y estrategia. No obstante, no se les debe otorgar un carácter constitutivo, puesto que en la base de cada estrategia se encuentra un set definido de intereses reforzados por imágenes, y no al revés. En primer lugar, encontramos el ‘mito de la *irracionalidad*’, esto es, la creencia de que la República Islámica es un ente político inmaduro, que actúa por pulsiones ideológicas, incapaz de pensar su política exterior en términos materiales de interés nacional. La cuestión de la irracionalidad iraní volvió con fuerza junto con la preocupación acerca de su programa nuclear, de tener que lidiar con una potencia nuclear, fanática e irracional (Duncombe, 2016 y Duncombe, 2018). En segundo lugar, siguiendo la categorización postulada por los Leverett, encontramos el mito de la *ilegitimidad*, que presume que el orden político iraní es ilegítimo, altamente inestable, y en constante riesgo de implosión. En tercer y último lugar, encontramos el mito de la *aislación*, una creencia

en base a la cual los decisores políticos estadounidenses piensan que a través de una función de acción diplomática y presión económica y militar, los Estados Unidos puede aislar a la República Islámica, regional e internacionalmente, facilitando así su decadencia y eventual desintegración. Los autores proponen, además, que la política exterior de la República Islámica es mayormente defensiva, que se desenvuelve para hacer frente a un enemigo mucho más poderoso que él -Estados Unidos y sus aliados-, y más inclinado a proyectar poder en la región y a apostar por políticas de cambio de régimen.

Es objeto de consenso entre decisores políticos y miembros de la comunidad de expertos estadounidense que Irán supone un *desafío multidimensional*, en la medida en que constituye una amenaza tanto para los aliados regionales de Estados Unidos, notablemente para Israel, como para los intereses geopolíticos y económicos que tiene en la región: a saber, que no exista un solo hegemon regional, que Estados Unidos se mantenga como la única gran potencia en Oriente Medio, y que el flujo de petróleo e hidrocarburos por el Golfo Pérsico sea fluido e ininterrumpido. A raíz del nacimiento del programa nuclear iraní, se sumó a la lista de prioridades que no se produjera una carrera nuclear regional. Irán pasó a suponer un desafío triple. Esto no supone un listado exhaustivo de la agenda estratégica de Estados Unidos para con Oriente Medio, que incluiría la contención del terrorismo, o también, al menos nominalmente, la democratización de la región.

En la siguiente sección, evaluaremos una serie de cuestiones que influyen en el diseño de la política estadounidense hacia Irán. Veremos que la intensidad de la percepción de amenaza que supone Irán varía a lo largo del espectro político estadounidense, que presenta un patrón partidista y es sensible a elementos como la competencia electoral, la acción de los lobbies étnicos y factores socioculturales como el nacionalismo o la calidez hacia Israel. Las estrategias estadounidenses hacia Irán han oscilado en nivel de beligerancia y animosidad, pero desde 1979 han descansado sobre la premisa del aislamiento hasta llegar a Obama, quién juzgó, a lo largo de sus dos mandatos, que era hora de probar algo distinto ante la creciente amenaza nuclear. La ruptura del consenso acerca de Irán y la voluntad declarada de la administración de acercamiento moderado y persecución del acuerdo nuclear provocó todo tipo de reacciones, y un nivel inaudito de involucración de todos los sectores que tienen influencia en la formulación de la política exterior, fuera y dentro del gobierno (Jett, 2017).

v. *Herencia y presencia neoconservadora: “Los hombres de verdad van a Teherán”*

El acuerdo nuclear sirve como un buen ejemplo sobre cómo las tensiones entre la preferencia por maneras más ‘suaves’ de conducir la política exterior como la diplomacia, la firma de acuerdos de libre comercio, o la participación en tratados internacionales, contrastan con la preferencia por conducir una política exterior más dura. El *Chicago Council Survey of American Public Opinion* (2015) provee evidencia demoscópica de que los demócratas consistentemente apoyaron el acuerdo y que los republicanos se opusieron. El instituto postula que sus hallazgos ponen de relieve una causa fundamental que subyace y explica el apoyo bipartidista al acercamiento a Irán, *más allá de la fidelidad a la línea del partido*: opiniones divergentes y consistentes sobre cómo hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos y alcanzar los objetivos de su política exterior. El estudio sirve para contrastar la afirmación de Peter Hayes Gries (2014), según la cual liberales, moderados y conservadores difieren efectivamente en sus necesidades epistémicas fundamentales de certeza, seguridad y solidaridad.

Los neoconservadores tratan de promover la democracia en el sistema internacional y combatir el autoritarismo en sus múltiples formas. Son una suerte de versión millitarizada de la teoría clásica de la paz democrática y su tríada de instituciones internacionales, comercio interdependiente y gobierno democrático liberal. La ausencia o disminución de gobiernos democráticos es considerada por estos como la principal amenaza a la seguridad internacional. Abogan por potenciar el gasto en defensa entre las democracias, cortar lazos con dictaduras, promover la democracia con movimientos sociales, expandir las alianzas militares democráticas o intervenir en *nationbuilding* para apuntalar democracias en el mundo en vías de desarrollo. El discurso neoconservador resulta útil a la hora de justificar la animadversión hacia otros estados y la adopción de dinámicas de competición más dura, léase, para con Corea del Norte, Rusia, China o Irán. No obstante, en la práctica, los neoconservadores se han mostrado más pragmáticos y menos inclinados a anteponer sus principios liberales y democráticos a sus actos. Por ejemplo, estos son convenientemente olvidados, o más bien, pasados a segundo plano, cuando Estados Unidos debe respaldarse en estados no-democráticos, como las monarquías del Golfo o Arabia Saudí, para perseguir sus intereses regionales, ya sea la contención a Irán, garantizar el flujo de hidrocarburos en el Golfo, o bien en su entendimiento con

sectores de extrema derecha en Europa en clave de competición con Rusia. Huelga decir que esto no es solo una práctica que encontramos en los neoconservadores, también se aplica a amplios sectores demócratas y republicanos.

Generalmente, favorecen la persecución y aplicación de una gran estrategia estadounidense más asertiva, unilateral, preventiva y militarista. El pensamiento neoconservador constituye una tradición política que ha abogado por una utilización más enérgica del poder estadounidense, una defensa menos inhibida de los "valores estadounidenses" y una recalibración de las prioridades de la política exterior estadounidense, basada en las presunciones de que el multilateralismo es ineficaz o insuficiente, y de que la hegemonía benévola o primacía ejercida por Estados Unidos es buena para una gran parte de la población mundial (Krauthammer, 1990 y Kagan 1998). La importancia estratégica de Oriente Medio es central para los conservadores por diversos motivos. Por una parte, está el mantenimiento y profundización de la 'relación especial' con Israel, que se ha convertido en un componente crucial e innegociable de sus postulados y agenda política. Figuras neoconservadoras de primera categoría como Wolfowitz o Perle tienen fuertes lazos ideológicos e institucionales con sectores políticos conservadores de Israel, concretamente, con el partido derechista Likud (Adib-Moghaddam, 2007). Tradicionalmente se han inclinado hacia el abandono del proceso de paz con los palestinos y la defensa del derecho de Israel a utilizar la fuerza preventiva en caso de necesitarlo. Los neoconservadores han favorecido la política de cambio de régimen en Oriente Medio y Asia Central y han expresado el deseo de utilizar el poder estadounidense para remodelar y manufacturar políticamente la región, de una manera que favorezca a los intereses estadounidenses y la seguridad de Israel sea garantizada (Beeson, 2007). La prevalencia de regímenes autoritarios en la región es usada como baza ideológica para justificar el apoyo a políticas de cambio de régimen, argumentando que la democratización de la región está en la agenda de Estados Unidos, y que ello favorece a sus intereses.

En última instancia, los neoconservadores utilizan una serie de recursos que se inscriben en una narrativa beligerante e intervencionista, a través de instituciones (por ejemplo, como el Comité sobre el Peligro Presente, o la Fundación para la Defensa de las Democracias), el lenguaje (por ejemplo, el "eje del mal"), el encuadre ("¿Por qué nos odian? Nos odian porque somos libres") y el diseño de políticas y doctrinas (por

ejemplo, la doctrina del derecho de preferencia). Así, la "guerra contra el terror" o la doctrina del derecho preferente se convierten en agentes ideológicos versátiles que pueden emplearse para legitimar la agresión militar en todo el mundo, no solo en el contexto iraquí, iraní, venezolano o sirio, sino también con respecto a otros escenarios de conflicto, como podría ser Hong Kong, Taiwán o Chechenia (Adib-Moghaddam, 2007). La importancia de la "guerra contra el terror" y la influencia de la retórica neoconservadora reside, entonces, en el hecho de que dio justificación estratégica y un lustre ideológico a la consolidación de un cambio importante en la propia doctrina estratégica de Estados Unidos, en base a la cual Estados Unidos reclama el derecho a actuar unilateralmente y de forma preventiva -incluso desafiando el derecho internacional y los preceptos de conducta establecidos- para contrarrestar las amenazas percibidas contra su propia seguridad. No obstante, a pesar de las importantes fuerzas ideológicas que ayudan a explicar la política neoconservadora para con Oriente Medio, también las hay más concretas y tangibles: la impredecibilidad e inseguridad del suministro de petróleo que suponían países hostiles a los Estados Unidos es considerada como una cuestión que atañe a la seguridad nacional. El informe sobre la Política Energética Nacional de 2001, presidido por el vicepresidente Cheney, en el que se constataba que la dependencia estadounidense del petróleo extranjero aumentó del 35 al 50 por ciento entre 1973 y 2000, vaticinaba que Estados Unidos cada vez sería más dependiente de Oriente Medio para el futuro suministro de petróleo (Beeson, 2007). A ello debe sumarse, como veremos más adelante, el creciente rol del dinero extranjero, canalizado a través de los lobbies israelíes, emiratíes y saudíes, en las dinámicas domésticas de competición electoral estadounidense.

La victoria de Trump en 2016 supuso un retorno con rasgos distintivos de los neoconservadores al poder. Aunque Trump en sí mismo no pueda ser caracterizado de neoconservador, estos han encontrado una ventana de oportunidad en su persona y postulados políticos. Trump dividió a los neoconservadores entre aquellos que estaban más en contra del "totalitarismo" o del "globalismo". Si los primeros consideraron a Trump como una perversión antidemocrática, los segundos encontraron en Trump una suerte de aliado o vehículo, en la medida en que el particular antiglobalismo de Trump lo hacía concurrir con una parte de la agenda política neoconservadora: refundando a los Estados Unidos como una víctima global, América tenía que volver

a ser grande para anteponer sus intereses y recuperar lo que se le había quitado. Otros políticos de primera línea republicana han gravitado hacia este discurso nacionalista y soberanista dispuesto a “recuperar” la hegemonía estadounidense, como el senador de Arkansas Tom Cotton o el contendiente a las primarias republicanas Ted Cruz. Una nueva coalición neoconservadora y derechista, cuyas caras más conocidas son John Bolton, Mike Pompeo o Frank Gaffney, se alinearon tras las tesis que abogaban por un ejercicio vigoroso del poder que permitía el discurso del *America First*. La Fundación para la Defensa de las Democracias o el Centro por la Política de Seguridad -ambos hicieron lobby en contra del acuerdo nuclear y han mantenido siempre una línea crecientemente beligerante con Irán- se han convertido en el principal nicho de los neoconservadores afines a Trump. Declaraciones del director ejecutivo de la FDD, Mark Dubowitz, en las que se decanta por el "autoritarismo inclusivo" como el modelo institucional que Estados Unidos debería promover en la región, muestran el alejamiento que los nuevos neoconservadores tienen versus de las tesis de democratización de sus predecesores (Wertheim, 2019). Esta relajación en las aspiraciones democráticas y la apuesta por la política exterior más musculosa y dura también es observable en la Estrategia de Seguridad Nacional de la administración (Real Instituto Elcano, 2018).

vi. *El efecto de la psicología política y los elementos socioculturales: nacionalismo y calidez hacia Israel*

La investigación realizada por Gries (2014) provee evidencia estadística de que el nacionalismo y los sentimientos hacia Israel median secuencialmente en la relación entre la ideología y los deseos de una política más dura hacia Irán, representando un porcentaje del 80 de la relación directa. Esto es, los conservadores desean una política hacia Irán más dura que los liberales, en parte porque son más nacionalistas, porque se sienten más cercanos a Israel, y en parte porque su mayor nacionalismo contribuía a una mayor calidez hacia Israel. Además, también se aprecia una vinculación entre el nacionalismo y la preferencia por una política exterior de línea más dura, y de una percepción de riesgo mayor hacia Irán. Es decir, tanto para los conservadores culturales como políticos, el nacionalismo americano se traduce en más calidez hacia Israel y deseos por una política hacia Irán más dura. Los elementos socioculturales deben entenderse, entonces, como condicionantes subyacentes, que pueden ser explotadas e instrumentalizadas, que predisponen a los republicanos a preferir

políticas más duras con Irán. Así, se entiende que, particularmente en la psicología política republicana, existe una suerte de pulsión anti-iraní que puede ser incentivada.

vii. El efecto de los lobbies étnicos y el dinero en la política

La influencia del capital privado y los lobbies étnicos en la política exterior estadounidense ha sido una cuestión ampliamente estudiada. Gracias al caso *Citizens United* de 2010 y a otras decisiones tomadas por la mayoría conservadora del Tribunal Supremo, ahora no existe un límite efectivo y real sobre la cantidad que un individuo rico (o varios) puede dar a las campañas políticas (Jett, 2017). Probablemente, el lobby que ha cosechado más interés, debido a su notoria influencia en los decisores políticos es el llamado lobby israelí, a través de una serie de plataformas como el Comité de Asuntos Públicos Americanos e Israelíes (AIPAC por sus siglas en inglés), Cristianos Unidos por Israel, J Street, que promueven y representan los intereses de Israel, su relación con Estados Unidos y los judíos americanos a lo largo del espectro ideológico. Sobre los efectos de este lobby en la política exterior, académicos como Walt y Mearsheimer (2013) han dedicado volúmenes enteros diseccionar, analizar y criticar el efecto nocivo de este lobby concreto en la política exterior estadounidense, argumentando que a través de múltiples estrategias, consigue superponer los intereses israelíes a los estadounidenses en las formulación de estrategias y la identificación y persecución de objetivos de política exterior. Específicamente, en relación con Oriente Medio e Irán, postulan que el impulso de la política estadounidense en la región se deriva casi por completo de los efectos que tiene el lobby israelí sobre la política doméstica estadounidense. Walt y Mearsheimer definen ese lobby como "la coalición informal de individuos y organizaciones que trabajan activamente para dirigir la política exterior estadounidense en una dirección pro-israelí". Según los autores, ningún otro lobby ha conseguido definir tanto la política exterior de Estados Unidos para favorecer sus intereses, ni ha conseguido hacer creer que sus intereses convergen en una alineación total, esto es, son prácticamente idénticos. Aunque han sido criticados por magnificar el efecto del lobby judío en el proceso de formulación de política exterior (Gries, 2014), existe una suerte de consenso respecto al hecho de que, a excepción de la relajación que supuso Obama, Estados Unidos ha adoptado la línea israelí en lo que refiere a su estrategia sobre cómo lidiar con Irán (Leverett y Leverett, 2013 y Parsi, 2017).

Trabajos extensivos como el de Dennis Jett en *The Iran Nuclear Deal, Bombs, Bureaucrats and Billionaires* (2017) atestan el nivel de involucración de los lobbies étnicos en la negociación del acuerdo nuclear, y cómo debería ser la relación entre Estados Unidos e Irán en general, desde los lobbies iraníes pro-acercamiento y pro-JCPOA, como el *National Iranian American Council* (NIAC), hasta los detractores y partidarios de una línea más dura con la República Islámica. Organizaciones como la AIPAC o la FDD, a través de campañas como *United Against Nuclear Iran*, se volcaron desde el inicio para derrotar el acuerdo nuclear, invirtiendo entre 20 y 40 millones en tal cometido (Jett, 2017). Las conexiones de estos grupos de interés con personalidades republicanas Tom Cotton, Marco Rubio o Ted Cruz, comúnmente reconocidas por su animosidad hacia Irán -los halcones antiiraníes- son notorias. A saber, el senador Cotton recibió más de 900.000 dólares en publicidad de apoyo a la campaña del Comité de Emergencia para Israel, dirigido por el neoconservador Bill Kristol (Cordesman, 2015).

viii. El efecto de la competición electoral

El ciclo electoral es una variable importante en Estados Unidos en la medida en que produce movimientos efectivos y significativos de acceso a recursos de poder y desposesión de estos entre las élites políticas del país. Estas compiten por el acceso al poder ejecutivo, el cual otorga una gran discrecionalidad a la hora de conducir la política exterior y aplicar el uso de fuerza militar, especialmente a raíz de las reformas y legislación adoptadas después de los atentados del 11-S. La propia dinámica de la competición electoral contribuye a politizar y securitizar algunas cuestiones. Tanto Irán en sí mismo, como el acuerdo nuclear, han supuesto una creciente arena de competición electoral en las cuatro elecciones presidenciales que ha habido desde 2008. Los contendientes a las primarias republicanas en 2016 compitieron internamente por ser vistos como los más beligerantes respecto a Irán, y conjuntamente acusaron a Obama de hacer política de apaciguamiento y de poner en peligro la seguridad de Israel. Scott Walker, en el discurso de anuncio de su candidatura, prometió "poner fin al mal acuerdo con Irán" en su primer día en el cargo; Jeb Bush lo calificó de "peligroso, profundamente defectuoso y miope"; y Ted Cruz apuntó que el acuerdo constituía "la más grave amenaza a la seguridad nacional de este país de todo lo que estamos enfrentando". Tal competición por adoptar el discurso más duro -inclusive las dinámicas de securitización- se debe, en parte, al

propio funcionamiento del sistema electoral estadounidense, debido al fenómeno de la ‘conexión electoral’, tanto en las presidenciales como en las elecciones al congreso. Debido al *gerrymandering* y a la actual clasificación ideológica del electorado estadounidense, muy pocas elecciones al Congreso son hoy verdaderamente competitivas. El único desafío al que se enfrenta la mayoría de los aspirantes en ambos partidos proviene de los otros competidores en las primarias. Así, los políticos buscan asegurar el apoyo de los votantes que acuden a votar a las primarias, normalmente situados en los extremos ideológicos de sus respectivos partidos (Gries, 2014 y Jett, 2017).

ix. *Obama y el camino hacia el acuerdo nuclear: “Es hora de probar algo distinto”*

Obama llegó a la Casa Blanca con la voluntad de tomar un rumbo distinto a lo que habían supuesto las últimas tres décadas de estrategias estadounidenses que buscaban dar respuesta a cómo lidiar con Irán, con la región de Oriente Medio y con el mundo árabe y musulmán en general. Consciente del legado que había dejado la administración anterior, Obama era consciente de que había que deshacer el daño causado por la guerra contra el terror, la cual, a ojos de muchos, había enemistado a los Estados Unidos no solo con el eje del mal, o con los países que colaboraban con terroristas, sino con todo el mundo árabe y musulmán. Rápidamente cambió la comunicación a la hora de dirigirse y referirse a los diferentes pueblos y países de esta región, adoptando un tono menos dicotómico y menos emocional (Reinke de Buitrago, 2016), que se mantuvo a lo largo de sus dos mandatos. Prueba de ello son el discurso en tono conciliador en la Universidad de El Cairo hacia el mundo árabe e islámico o la felicitación vía *YouTube* del año nuevo persa, el *Nowruz*, alabando las contribuciones de la “gran nación persa” al mundo, refiriéndose a la República Islámica de Irán por su nombre posrevolucionario, entre otros.

Reconociendo que “el respeto no había estado en la caja de herramientas estadounidense en su estrategia para con Irán durante décadas”, el 44º presidente intentó iniciar la primera de sus dos legislaturas en condiciones de respeto y relajando la retórica del cambio de régimen. No obstante, durante las primarias demócratas de 2008, tanto Obama como Clinton declararon que “todas las opciones estaban encima de la mesa” (Cohen, 2010), algo que perduraría a lo largo de sus dos mandatos y se consagró durante la administración Trump. El cambio inmediato que supuso la

administración Obama no solo fue discursivo, también se manifestó en la omisión de precondiciones para negociar la cuestión nuclear, o la cautelosa distancia que tomó Obama con las protestas masivas en Irán del Movimiento Verde en 2009(Akhbarzadeh, 2009 y 2011).

Barack Obama llegó al cargo con la convicción de que aislar políticamente a Irán no estaba dando los resultados esperados después de tres décadas de estrategia, y que ni Estados Unidos, ni los aliados europeos, podían gestionar en solitario la apremiante cuestión nuclear. Reconociendo que las futuras ansiedades de la nación se vendrían del Pacífico, Obama deseaba desembarazarse de Oriente Medio para poder ‘*pivotar hacia Asia*’ (Obama, 2020 y Burns, 2019). Su estrategia hacia Irán, entonces, se enmarcaba en un cambio más amplio hacia Oriente Medio, que incluía gestionar avances en el conflicto árabe-israelí -notablemente, la cuestión de los asentamientos ilegales en los territorios ocupados- las prácticas autoritarias generalizadas en la región, el terrorismo y, lo más apremiante, la retirada de las tropas de combate estadounidenses de Iraq y Afganistán (Akhbarzadeh, 2009). En lo que refería a Irán específicamente, Obama tenía como objetivo evitar otra ‘guerra interminable’, concretamente, verse arrastrado a una guerra con Irán debido a un ataque preventivo israelí, evitar una carrera nuclear en la región más inestable del mundo y ver mínimamente afectados los intereses estratégicos estadounidenses en la zona, esto es, el flujo estable de petróleo e hidrocarburos a través del Golfo Pérsico. Separar su política hacia Irán de la de Israel y reconocer el papel y los intereses regionales y aspiraciones nacionales de la República Islámica -como el derecho al enriquecimiento doméstico de uranio- suponía un cambio muy significativo, que fue parcialmente frustrado por actores y eventos domésticos y regionales (tanto en Estados Unidos como en Irán).

x. *El cambio en Obama y la estrategia dual: presión multilateral y diplomacia de doble vía*

El cambio que intentó promulgar Obama no fue respondido acordemente por su contraparte iraní. El presidente Ahmadineyad no correspondió a los gestos de buena voluntad (Akhbarzadeh, 2009), comulgando con la visión ampliamente extendida entre conservadores y la línea dura iraní de que el acercamiento al ‘Gran Satán’ era inviable. Las revelaciones sobre una instalación nuclear clandestina cerca de Qom, la

negativa iraní a que su programa nuclear fuese sometido al régimen completo de inspección del OIEA, las subsiguientes pruebas de misiles (capaces de alcanzar a Israel y a emplazamientos estadounidenses en la región) supusieron un nuevo golpe para la política de compromiso iniciada por Obama. La poca reciprocidad iraní y el estancamiento de las negociaciones en el marco del P5+1 promovieron un rápido cambio de estrategia estadounidense: se procedía a la presión vía sanciones multilateral y a la diplomacia de doble vía.

En las negociaciones de octubre de 2009, el P5+1 hizo una nueva propuesta, en base a la cual unos 1.200 kilogramos de uranio poco enriquecido (LEU) de Irán se enviarían a Rusia para su posterior enriquecimiento. Francia, entonces, fabricaría ese material de origen ruso para convertirlo en combustible para el reactor antes de ser devuelto a Teherán (Crail, 2011). La negativa iraní a esta propuesta fue determinante, puesto que contaba con el apoyo y la involucración rusa (Obama, 2020). Tras amplios esfuerzos diplomáticos estadounidenses para conseguir el apoyo de Rusia y China en particular, el Consejo de Seguridad aprobó la Res/CSNU 1929 el 9 de junio de 2010, en base a la cual se imponía un completo embargo de armas a Irán, se le prohibía cualquier actividad relacionada con los misiles balísticos, se congelaban los activos de la Guardia Revolucionaria y se pedía a todos los Estados que aplicaran las sanciones. Los Estados Unidos y los aliados europeos impusieron su propio régimen de sanciones bilaterales aparte (Hurst, 2012). A finales de 2011 y principios de 2012 se produjeron una serie de acontecimientos que propulsaron las negociaciones. La OIEA confirmó que tenía pruebas "creíbles" de que Irán había llevado a cabo investigaciones relacionadas con las armas nucleares antes de 2003 y que algunas investigaciones podrían estar todavía en curso (OIEA, 2011). Esto alentó los temores de Obama de que Israel se viese lo suficientemente amenazado como para conducir un ataque preventivo de manera unilateral. En enero y febrero de 2012, se invitó a representantes del OIEA a Irán y en abril se reanudaron las conversaciones entre el P5+1 e Irán (Borger, 2012). Paralelamente, a través del canal secreto omaní, los asesores de Clinton, el subsecretario Bill Burns y el jefe de gabinete adjunto Jake Sullivan comenzaron a hacer progresos significativos (Ignatius, 2016 y Burns, 2019). En 2013, tras la elección en Irán del moderado Hassan Rouhani y la luz verde del Líder Supremo a ambas negociaciones - las oficiales y las secretas- se había alcanzado un plan de ruta para el acuerdo nuclear que facilitó enormemente la aprobación del

Joint Plan of Action con el P5+1, en 2013, en Génova, lo cual constituyó la antesala del *Joint Comprehensive Plan of Action*, que sería acordado dos años después (Burns, 2019).

La inclinación por parte de Obama hacia los regímenes de sanciones y la presión económica debe entenderse principalmente como un medio para evitar otras opciones más peligrosas a corto plazo. El objetivo declarado de la política estadounidense era evitar que Irán adquiriera armas nucleares. Tenía dos opciones para lograr este objetivo: la eliminación del programa nuclear de Irán mediante alguna forma de acción militar, o bien, mediante una suerte de ‘gran acuerdo’, en base al cual los estadounidenses ofrecerían a Irán una amplia gama de concesiones, como la normalización de las relaciones, garantías de seguridad, un papel más central en la política del Golfo y el reconocimiento de su derecho al enriquecimiento, a cambio de que Irán aceptase unas condiciones de supervisión que le impidiesen desarrollar su capacidad armamentística. La opción militar, como hemos señalado antes, era la que Obama buscaba evitar a toda costa, por la poca probabilidad de éxito real a medio-largo plazo, debido a las condiciones de información imperfecta, materiales fáciles de transportar, incapacidad de eliminar la capacidad intelectual y técnica de desarrollar capacidades nucleares futuras (Hurst, 2012). Evidentemente, también debido al riesgo de escalada militar y desestabilización regional. La estrategia de EE. UU. perdería credibilidad internacional, legitimaría la posición iraní y probablemente contribuiría a una escalada de tensión en el Golfo y en todo Oriente Medio, a través de los aliados establecidos en la región (Hezbollah y Hamás podrían atacar a Israel a modo de respuesta). Además, podría poner en peligro el flujo de petróleo en el Golfo Pérsico y el Estrecho de Hormuz.

El rechazo explícito de Obama a la opción militar convertía a la negociación del ‘gran acuerdo’ en la única opción viable. Además, esta era la única que aceptaba la línea roja iraní, esto es, el derecho al enriquecimiento. También era la opción respaldada por los aliados europeos de Estados Unidos. No obstante, esta era la opción que menos convencía a sus aliados en el Golfo Pérsico, especialmente a Israel. Los aliados del Consejo de Cooperación del Golfo temían, sí, el riesgo de un ataque nuclear, un accidente nuclear, una carrera armamentística regional nuclear y, en general, un Irán envalentonado en la competición estratégica regional. Es conveniente enmarcar las ansiedades de los aliados de los Estados Unidos en el Golfo en un contexto más

amplio: no solo temen un Irán nuclear, también son recelosos de un acercamiento entre Estados Unidos e Irán en general, puesto que ello, presumen, les haría perder su posición preferencial, concediéndole a la República Islámica un rol más amplio e influyente en asuntos regionales (Aarts y van Duijne, 2009, Hurst, 2012 y 2016, Martínez, 2020). Israel, sin embargo, no teme los efectos *secundarios* de un Irán nuclear. Bajo la visión israelí, Irán constituye *per se* un “peligro existencial”, ya sea por un ataque directo iraní, o a través de sus aliados subsidiarios, quienes podrían actuar protegidos por el paraguas nuclear iraní. Es importante recalcar que la caracterización de Irán como el mayor peligro existencial para Israel precede al acuerdo nuclear. Desde 1993, todos los primeros ministros de Israel han descrito, en un momento u otro, a Irán como la amenaza más grave a la que se enfrenta su país, y tal amenaza se ha instrumentalizado para perseguir distintos objetivos en materia de política exterior u doméstica (Porter, 2015). También es menester tener presente que, aunque los políticos y funcionarios israelíes nunca han confirmado ni negado la existencia de las armas nucleares del país y han afirmado en repetidas ocasiones que Israel no será el primer país en introducir armas nucleares en Oriente Medio, estos mismos han mantenido una posición deliberadamente ambigua y los expertos estiman que Israel posee entre 80 y 90 cabezas nucleares, y suficiente material fisible para 200 cabezas nucleares en total (Arms Control Association, 2018). Su oposición al Irán nuclear también debe entenderse en clave de pérdida de primacía nuclear en la región.

La administración Obama supuso un cambio significativo en las relaciones entre Estados Unidos e Irán, y aunque el acuerdo nuclear no sobrevivió a la administración Trump, ha cambiado la relación entre casi todo el bloque demócrata en las distintas instituciones - ahora pro-acuerdo, en la medida en que se ha convertido en una cuestión partidista- y se encuentra ahora mismo, bajo la administración Biden, en trámites de reactivación. Obama rompió con 30 años de dirección política, y ello se debió a dos factores básicos: la toma de consciencia de que ni la estrategia base de aislar a Irán de su región, ni los esfuerzos de contención nuclear de Irán desde 2003 estaban dando resultados, y la convicción de las enormes pérdidas que podía acarrear el fracaso prolongado, tanto para la región, para sus aliados, como para Estados Unidos mismo, especialmente, el riesgo de verse arrastrado a otra “guerra interminable”. Un elemento de cambio de Obama respecto a sus antecesores fue la *multilateralización* completa de su política hacia Irán. Aunque el gobierno de Bush 43

ofreció apoyo verbal a sus aliados europeos en las negociaciones nucleares, no fue mucho más allá. Bajo el mandato de Obama, se multilateralizó por completo, haciendo denotados esfuerzos para formar un frente diplomático unido con los aliados europeos, Rusia y China (Hurst, 2016 y Burns, 2019). Esta tendencia fue revertida completamente por la siguiente administración.

xi. Qué fue -y qué no fue- el acuerdo nuclear

No es conveniente hacer lecturas demasiado optimistas sobre lo que supuso el acuerdo nuclear. Obama era plenamente consciente de ello. No se trataba de un acuerdo asentado sobre la confianza, sino en un acuerdo “no-emocional” (Burns, 2019), basado en un “régimen de vigilancia sin precedentes” (Obama, 2015). Los factores que confrontan las estrategias regionales de ambos países y los sistemas de creencias que han sostenido el régimen de hostilidad permanecen en gran medida intactos. Sus intereses confluyeron en la naturaleza transaccional del acuerdo: levantar las sanciones (la ansiada estabilización y mejora de la situación económica de la República Islámica) a cambio de renunciar a la capacidad armamentística nuclear y aceptar un extensivo régimen de vigilancia por organismos internacionales. Con todo, el acuerdo entró en vigor apenas un año antes de que Obama dejara la Casa Blanca, con una Cámara de Representantes con mayoría republicana y la incertidumbre de las posibilidades de candidata demócrata, que representaba el puro establishment, ante un *outsider* y explosivamente popular Trump. No hubo un solo Republicano en el Congreso que apoyara el acuerdo, y las primarias republicanas se volvieron una suerte de competición por ver quién lo desbarataba más rápidamente al llegar al Despacho Oval. La oposición al acuerdo vino desde las dos cámaras del legislativo, pero fueron 47 senadores (de los 54 republicanos que había en 2015), liderados por el senador Tom Cotton (R-ARK) quienes, en un acto inédito de involucración doméstica en un asunto de primer orden de política exterior, manifestaron su disconformidad con el acuerdo a través de una carta pública dirigida a los “líderes de la República Islámica de Irán”, haciéndoles saber que el próximo presidente -el cual presumían acertadamente que sería republicano- revertiría el acuerdo con un ‘golpe de bolígrafo’ (Jett, 2017). Habiéndose convertido el JCPOA en una cuestión partidista, el futuro del acuerdo, pese a ser un uno entre 7 partes, parecía pender de la dinámica electoral doméstica de Estados Unidos.

xii. *El retorno de la contención: Donald Trump y la ‘presión máxima’ a Irán*

La nueva administración supuso significativos cambios en muchos aspectos de la política exterior. Ciertamente, hubo elementos de continuidad: el ánimo a los aliados a aceptar una mayor carga de seguridad regional, no enviar un gran número de tropas a Siria y otros sitios donde los Estados Unidos están activamente involucrados, o la tolerancia por la intervención saudí en Yemen (Thompson, 2018). Como queda reflejado en su Estrategia de Seguridad Nacional, la administración Trump concibe un mundo de competencia estratégica global cada vez más aguda en el que América debe anteponer sus intereses, prestando un menor interés a la cooperación. Otro cariz a resaltar es el retorno de los principios políticos del neoconservadurismo post once de septiembre: los Estados Unidos como fuerza para bien en el mundo, la benevolencia hegemónica, y una apuesta por una forma de conducir política exterior más musculosa y contundente: preservar la paz a través de la fuerza. La nueva administración considera a Rusia y China como principales competidores, y por lado, pone en la misma categoría a Irán y Corea del Norte como *rogue regimes* y como amenazas a la paz y la seguridad, asemejándose a la práctica de agrupar países en un “eje del mal” (Real Instituto El Cano, 2018 y National Security Strategy 2017).

Irán, también queda reflejado, constituye una de las principales preocupaciones de la administración. La ESS lo menciona 17 veces, y enumera como prioridad clave en la región evitar el predominio regional de "cualquier potencia hostil a Estados Unidos", una clara referencia a Teherán (Thompson, 2018). El documento, sin embargo, apenas menciona el JCPOA y se centra en resaltar que no ha revertido el comportamiento regional de Irán considerado desestabilizante: apoyo a grupos terroristas, persecución de la hegemonía regional a través de una red de actores subsidiarios, proliferación de sus capacidades de misiles y balísticas (NSS, 2017). En mayo de 2018, Trump anunció la retirada unilateral del acuerdo nuclear por ser uno de los ‘peores y más unilaterales’ acuerdos en los que jamás se había embarcado Estados Unidos y el inicio de la campaña de ‘presión máxima’, un programa integral de guerra económica contra Irán que pretendía eliminar la capacidad de enriquecimiento del país, obligar a Irán a cambiar su política exterior para adaptarse a los intereses de los Estados Unidos y sus aliados, y quizás, provocar el colapso del propio régimen (Walt, 2020).

La estrategia declarada ante el Congreso de la administración Trump se centra doblemente en impedir un Irán nuclear y en neutralizar la “influencia desestabilizadora” de la República Islámica, en particular, su apoyo a grupos considerados como organizaciones terroristas por parte de Estados Unidos, como Hezbolá, Hamás o los huzíes. Pretende hacerlo revitalizando alianzas tradicionales regionales como “baluartes contra la subversión iraní” para restaurar un equilibrio de poder más estable en la región (Congressional Fact Sheet, 2018). Se trata pues de una estrategia con unos objetivos muy generales y ambiciosos, dirigidos a incentivar cambios en el comportamiento regional de Irán. La retirada del JCPOA se entiende en el marco de esta estrategia como una manera eficaz y rápida de reimponer sanciones y aplicar una presión económica que se veía coartada por las características del acuerdo nuclear.

Tabla 1. Estrategia de Trump para con Irán.

Doble objetivo	Estados Unidos se compromete a responder a las actividades malignas (sic) de Irán, intentando congregarse una amplia coalición de naciones para negar a la República Islámica todos los caminos hacia un arma nuclear, contrarrestar la totalidad de las actividades desestabilizadoras del régimen y la persecución de la hegemonía regional.
Elementos concretos del comportamiento regional de Irán considerados desestabilizantes	-En Siria, apoyo al régimen de Assad y complicidad con las atrocidades de Assad contra el pueblo sirio. -En Yemen, intensificación del conflicto y la utilización de los huzíes para atacar a otras naciones. -En Iraq, patrocinio de grupos militantes y terroristas chiíes. -En Líbano, apoyo a Hezbolá en su rol altamente desestabilizador. Construcción de un arsenal de armas que amenaza a la región.
Listado de demandas a Irán	- No tener nunca un ICBM, dejar de desarrollar misiles con capacidad nuclear y dejar de proveer misiles balísticos a otros grupos. - Cesar el apoyo a terroristas, extremistas y apoderados regionales, como Hezbolá, Hamás, los talibanes y Al Qaeda (sic). - Poner fin a la búsqueda públicamente declarada de la destrucción de Israel. - Poner fin a las amenazas a la libertad de navegación, especialmente en el Golfo Pérsico y el Mar Rojo. - Dejar de intensificar el conflicto de Yemen y de desestabilizar la región mediante la proliferación de armas a los huzíes.

- Poner fin a los ciberataques contra Estados Unidos y nuestros aliados, incluido Israel.
- Poner fin a los graves abusos contra los derechos humanos, demostrados recientemente en la represión del régimen contra las protestas generalizadas de los ciudadanos iraníes y a la injusta detención de extranjeros, incluidos ciudadanos estadounidenses.

Fuente: Elaboración propia. Información obtenida del documento entregado al Congreso “President Donald J. Trump is ending United States Participation in an unacceptable Iran Deal” ([trumpwhitehouse.archives.gov/.](https://trumpwhitehouse.archives.gov/))

Los efectos últimos de la presión máxima hacia Irán y del comportamiento de la administración Trump para con Oriente Medio tras cuatro años han sido significativos. Durante su mandato, los Estados Unidos han abandonado la antigua política de oposición al extremismo chií y suní, y han optado por respaldar a Arabia Saudí, a Emiratos Árabes Unidos y a Israel en su confrontación con Teherán (Thompson, 2018). La política exterior de Trump, ha acomodado a las preocupaciones estratégicas de Riad, Abu Dhabi y Tel Aviv acerca de Teherán y ha respondido a sus inquietudes acerca de la línea que marcó Obama, inclusive el acuerdo nuclear. En la cuestión del terrorismo regional, Trump ha adoptado la línea saudí, que desvía la culpa del reino y la redirige hacia Irán (Zakaria, 2017). Lejos de actuar para promover un equilibrio de poder regional más balanceado, Trump ha promovido una suerte de ‘eje suní’ a nivel regional (Ahmadian, 2018), que ha reverberado y hecho eco en diversos escenarios regionales agudizando la inestabilidad y poniendo a los Estados Unidos y a Irán en diversas ocasiones al borde del conflicto directo. Los roces directos entre Estados Unidos e Irán se han hecho sentir especialmente en Iraq, siendo el episodio más famoso el asesinato, en suelo iraquí, del general iraní Qassem Soleimani en enero de 2020.

Trump pone en el centro de su estrategia el comportamiento regional de Irán, claramente señalándolo como el principal *driver* de inestabilidad en la región. Además, presenta la retirada del acuerdo nuclear como algo que tendrá un impacto a la hora de revertir tal comportamiento malicioso, por ende, vinculándolos. Una investigación comprensiva del Quincy Institute (2021) sobre el intervencionismo en la región y el comportamiento de las principales potencias en los últimos años desafía ambas proposiciones, concluyendo que varios estados -Irán, Israel, Qatar, Arabia Saudí, Turquía y los Emiratos Árabes Unidos- son intervencionistas en

aproximadamente el mismo grado, por lo que se debe descartar la tesis del único "actor maligno" como *driver* de inestabilidad regional. Irán es notoriamente intervencionista, pero no es una excepción. El pico de intervencionismo iraní, en 2014 y ligado a la crisis en Siria, precede a la firma del acuerdo nuclear y en los últimos años se ha visto superado por Turquía o Emiratos Árabes Unidos. El estudio también tiene en cuenta el impacto de la acción estadounidense, que suele tener un rol activo en estas intervenciones regionales. Cinco de las seis potencias más intervencionistas de Oriente Medio están armadas por Estados Unidos, y casi un tercio de las exportaciones de armas de Estados Unidos en el periodo estudiado se destinaron a estos países, a excepción de Irán. Algunas, como Israel, cuentan con un importante apoyo político en Washington. El hilo conductor de los conflictos de la región yace en los sucesos que siguieron a las llamadas primaveras árabes, en la medida que produjeron un *shock* estructural masivo, un gran desorden, agravando las tensiones preexistentes, creando vacíos de poder. Todos los países analizados en el estudio se volvieron más intervencionistas a medida que se prolongaban los conflictos posteriores a las primaveras árabes. La implosión de varios estados y la prolongación de conflictos creó situaciones en las que múltiples regímenes se sintieron inclinados a perseguir sus intereses más allá de sus fronteras, agudizando la competición regional y el intervencionismo al presentarse la oportunidad.

Los críticos a la estrategia de Trump para con Irán la consideran apresurada, peligrosa e incrustada en una estrategia marco para la región demasiado sensible a los intereses de Israel, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, y demasiado indulgente con sus propios comportamientos regionales. Algunos consideran que la contención o retroceso de Irán está, simplemente, fuera del alcance real de los Estados Unidos, en la medida que requeriría un archipiélago de aliados que rodease a la República Islámica para tener efecto. Ciertamente, la influencia de Teherán ha ido creciendo en la región durante la última década. Para hacer retroceder la influencia de Irán sería necesario cortar sus líneas de suministro a sus aliados en Irak, Siria, Líbano y Yemen (Wolf, 2018). Otros centran su crítica en el hecho de que abnegó los intereses y sensibilidades de los aliados europeos durante cuatro años. Incluso los críticos más duros del acuerdo, como Kroenig (2018), argumentan que, aunque el acuerdo nuclear no estaba en el interés nacional de los EE. UU. a largo plazo, debido a que, en el mejor de los casos, solo retrasaba a un Irán nuclear (además de no adecuarse a la

doctrina de no proliferación de los Estados Unidos), si el objetivo final era aplicar la presión máxima, la estrategia óptima era permanecer en el JCPOA y volver a la vía de la presión en todas las áreas no cubiertas por el acuerdo. En esencia, hacer a Irán lo que Irán está haciendo a Estados Unidos: cumplir con los estrictos términos del acuerdo, mientras se compite enérgicamente en todas las formas no cubiertas en el acuerdo. Especialmente, en todo lo relacionado con el flujo de petróleo e hidrocarburos en el Golfo Pérsico, la seguridad de los aliados de Estados Unidos y, sobre todo, el programa de misiles balísticos. En cualquier caso, muchos se preguntan en qué servía al interés nacional de Estados Unidos retirarse unilateralmente de un acuerdo que, pese a sus deficiencias de diseño, funcionaba y era respetado por las partes.

Para entender los intereses concretos que motivaron la retirada apresurada del acuerdo nuclear y la estrategia de presión máxima en su conjunto debemos considerar diversos factores. Para muchos conservadores, el acuerdo con Irán era emblemático de lo que consideraban una herencia de la blanda política exterior de Barack Obama. Como hemos abordado anteriormente, el acuerdo nuclear se volvió una cuestión profundamente partidista, pero esto era solo una de las razones para explicar la retirada y la aplicación de la presión máxima: la estrategia general de contener a Irán era el objetivo real. El intenso lobby de saudíes, emiratíes, israelíes y actores domésticos conectados a estos en Estados Unidos reforzaron las tendencias antiiraníes de la administración republicana, y tienen que ser examinados de cerca para captar los verdaderos objetivos tras la estrategia de Trump para con Irán y Oriente Medio (Thompson y Thränert, 2018).

xiii. El dinero en la política: superposición de intereses, lobbies y competición electoral

El impacto de personalidades como Bolton y Pompeo, sobradamente conocidas por su condición de halcones, colman el análisis del retorno de la retórica neoconservadora y del ‘por qué’ de la línea dura adoptada por Trump para con Irán. Sin lugar a dudas, son los partidarios más notables dentro de la Casa Blanca de la estrategia de presión máxima. Sin embargo, es conveniente prestar atención a la acción de los lobbies, orientada a superponer los intereses de determinados sectores de la élite política derechista israelí -concretamente aquella vinculada al partido Likud- e influenciar así

la agenda de la administración Trump, especialmente aquella que se produce a través de la financiación de campañas electorales. La investigación de Clifton (2019) pone énfasis en el hecho de que existe una influencia omnipresente, normalmente opaca, sobre la figura de Trump y diversos miembros de su ejecutivo: “los 259 millones de dólares aportados por algunos de los principales partidarios del Partido Republicano para impulsar su campaña en 2016 y apoyar distintas campañas republicanas al Congreso y al Senado en 2016 y 2018. Esos fondos proceden mayoritariamente de los multimillonarios Sheldon y Miriam Adelson, Paul Singer y Bernard Marcus, donantes que no han ocultado, tanto a través de declaraciones públicas como de la financiación de *think tanks* que apoyan la acción militar contra Irán. Adelson, que junto a su esposa Miriam son los mayores donantes de Trump y del Partido Republicano, contribuyó con 205 millones de dólares a los republicanos en los dos últimos ciclos políticos y envió 35 millones de dólares al Super PAC Futuro 45 que apoyó la candidatura presidencial de Trump. Su papel como el mayor donante de las campañas republicanas en la Cámara de Representantes y el Senado lo convierte en un aliado vital para Trump -que se apoyó en las donaciones de campaña de Adelson para mantener la mayoría republicana en el Senado y frenar las pérdidas republicanas en la Cámara de Representantes en las elecciones de mitad de período de 2018- y para *cualquier* republicano que busque un cargo nacional”.

La acción de los lobbies también se ocupa de promover a aquellos políticos que mejor representan sus intereses. En 2017, la Organización Sionista de América, que recibe gran parte de su financiación de los Adelson, lideró una campaña pública contra H. R. McMaster, el segundo Asesor de Seguridad Nacional de Trump, acusándolo de "oponerse a las posiciones políticas básicas del presidente Trump sobre Israel, Irán y el terror islamista." El multimillonario cofundador de *Home Depot*, Bernard Marcus, es el segundo mayor contribuyente a la campaña de Trump. También es un donante e impulsor de John Bolton, llegando a aportar una suma que ascendía a 530.000 dólares al Comité de Acción Política que apoyaba su carrera. Bernard Marcus también es un donante de primera categoría del partido Republicano en general, aportando más de 13 millones de dólares a la campaña presidencial de Trump, a distintas campañas en el Congreso en 2016 y casi 8 millones de dólares a las elecciones de medio mandato en 2018. Marcus y Adelson, además, son miembros de la junta directiva de la Coalición Judía Republicana Likudista. También han contribuido generosamente a la

neoconservadora Fundación para la Defensa de las Democracias, cuyos miembros han pasado la última década abogando por políticas destinadas a presionar a Irán económica y militarmente, campañas contra el acuerdo nuclear, y recientemente, la "máxima presión" de Trump. Estos mismos donantes se encuentran también tras la financiación de campañas electorales de perfiles notoriamente anti-iraníes, como el senador republicano Tom Cotton (Clifton, 2019).

Trump y el Partido Republicano están políticamente endeudados con una élite de multimillonarios contrarios al acuerdo con Irán, que no tienen reparos a la hora de defender y promover sus intereses y preferencias a la hora de cómo lidiar con Irán. La decisión de Trump de retirarse del JCPOA podría parecer producto de su personalidad política, de su estilo de toma de decisiones irreflexivo, inmutable y sobredeterminado, o bien de su deseo megalómano de deshacer el trabajo de su predecesor y conseguir un "mejor acuerdo" por sus propios méritos y aptitudes negociadoras. Podríamos también añadir a la ecuación que Trump y determinados sectores del Partido Republicano son, en la práctica, financieramente dependientes de una pequeña élite de multimillonarios con tendencias "halconistas" y con profundas conexiones con el establishment conservador israelí, en la medida en que estos últimos pueden perpetuar y propulsar el futuro político de los primeros, y así, su mantenimiento en, ascenso a la élite política estadounidense y acceso a recursos de poder. El pequeño, pero poderoso grupo de donantes conservadores de Trump tiende a alinearse con las políticas del partido israelí Likud, que considera a Irán como la mayor amenaza para el país, y al JCPOA como una ayuda e incitación a esta amenaza (Simon, 2018). Tras cuatro años de mandato, ya han recibido importantes retribuciones de su inversión: además de la retirada del acuerdo nuclear, el alineamiento total de Estados Unidos detrás de Israel, el traslado de la embajada estadounidense en Israel a Jerusalén y el abandono oficial de los "territorios ocupados" para describir Cisjordania y Jerusalén Este (Clifton, 2019), y el reconocimiento por parte de emiratíes y bahreiníes del estado de Israel. Estos fueron objetivos buscados durante mucho tiempo por el Likud y la élite conservadora de Israel, y se vieron satisfechos en el lapso de cuatro años.

xiv. Conclusiones

El objetivo de este trabajo era discutir qué elementos domésticos, regionales e internacionales propiciaron el cambio tanto en la administración Obama como entre

esta y la de Trump, así como identificar una serie de factores que favorecieron el retorno de Trump a la línea dura, bajo la denominada estrategia de presión máxima y discutir sus efectos. La hipótesis base del trabajo proponía que este retorno se debía eminentemente a factores domésticos, a la influencia de actores ajenos sobre el ejecutivo, y a la competencia entre facciones políticas en la formulación de política exterior y acceso de recursos de poder. El retorno de los neoconservadores a posiciones de primera línea y la fuerte dependencia financiera de Trump y su ejecutivo de donantes vinculados a la élite política conservadora israelí se señalaban como los principales agentes de cambio en la estrategia para con Irán.

En un sistema de democracia funcional, como es el caso del estadounidense, factores como la competición entre élites políticas, elementos del propio funcionamiento del sistema político y la no-limitación del influjo de dinero de individuos ostensiblemente conectados a élites extranjeras favorecen las condiciones para que se produzca una superposición de intereses y se diseñen estrategias demasiado sensibles o indulgentes a los intereses privados de actores ajenos al ejecutivo, truncando en última instancia el diseño efectivo de estrategias en política exterior que persigan objetivos claros y concisos en el marco del interés nacional. En la financiación electoral, élites nacionales y extranjeras han encontrado un mecanismo muy efectivo para confluir y hacer hueco en la agenda del ejecutivo para su propio set de intereses privados. La regulación laxa sobre las condiciones en que se puede ejercer dicha influencia, esto es, acerca de los límites efectivos que puede ejercer un pequeño grupo de individuos sobre la competición electoral constituye la arquitectura institucional que lo permite. No obstante, la competición entre la élite política es la dinámica que lo motiva. Dado que la competición entre élites -domésticas o extranjeras- es circular, y sus intereses relativos, estas primeras siempre se verán necesitadas de apoyo financiero e inclinadas a responder a los intereses de sus patrocinadores -vinculados a las segundas- en la medida en que estos permiten su mantenimiento en la élite y acceso a recursos de poder. Así, las condiciones actuales del sistema político estadounidense lo hacen muy poroso a los intereses de agentes extranjeros. Estados Unidos debe avanzar en la dirección de minimizar la incursión de los lobbies y la influencia de élites extranjeras en el ejecutivo y tomar acciones concretas dirigidas a reducir la porosidad de su sistema político, reduciendo así las posibilidades de que se produzca la superposición de intereses. (Re)imponer constricciones efectivas a la influencia económica que

pueden ejercer actores ajenos al ejecutivo podría ser el primer paso, con un impacto relativamente rápido y efectivo, pero se trata de un desafío de carácter multidimensional que requerirá soluciones de la misma naturaleza.

A lo largo del trabajo, hemos atendido a una serie de factores que han contribuido al retorno de la línea dura hacia Irán. La existencia de una serie de elementos socioculturales que alimentan una suerte de ‘pulsión antiiraní’ favorecen la adopción de políticas más duras hacia Irán y son fácilmente instrumentalizados por aquellos con tendencias más “halconistas”. Esta será una tendencia difícil de revertir, puesto que implicará desaprender una serie de imágenes, nociones y certezas y reemplazarlas por unas nuevas, alejándose de una cultura política que justifica la confrontación. En lo que concierne a la estrategia para con Irán -y en cierto modo, para con la región en general- los años de Trump han supuesto no solo un retorno a la línea dura, sino a una adopción de la línea israelí, emiratí y saudí y a un alineamiento evidente con sus intereses. Más allá de la superposición de intereses, el caso de Irán ejemplifica el peligro de tal dinámica: en cuestión de un mandato, Estados Unidos e Irán pasaron de firmar el acuerdo nuclear a estar al borde del conflicto directo. La administración Trump sirve como buen ejemplo para ilustrar como la incursión de élites domésticas y regionales -a través de individuos y organismos estadounidenses- en el diseño de políticas estadounidenses para con Oriente Medio puede tener consecuencias muy graves para la estabilidad de la región.

Terminado el mandato de Trump, se puede argumentar que la estrategia de presión máxima ha fallado a la hora de lograr sus objetivos declarados. Efectivamente, se ha ejercido máxima presión, pero cuesta dilucidar en qué servido a los intereses de Estados Unidos en la región y cómo ha contribuido a aumentar seguridad nacional del país. Incluso los críticos de la estrategia de la administración Obama, que la juzgaron demasiado benévola con Irán, coinciden a la hora de criticar el diseño estratégico de la campaña de presión trumpiana. El contraste entre ambas administraciones parece indicar que, efectivamente, la presión y los esfuerzos unilaterales por parte de Estados Unidos para contener a Irán no resultan muy efectivos. El gran hito de la administración Obama quizás no fue tanto la consecución del acuerdo nuclear en sí, sino el abandono de las políticas de cambio de régimen, de objetivos demasiado ambiciosos, y la multilateralización efectiva de su estrategia para incentivar cambios reales en el comportamiento de Irán. Muchos se cuestionan ya la rentabilidad y la

simetría de relaciones entre Estados Unidos y aliados regionales como Israel, Arabia Saudí u otros reinos del Golfo. Preocupados por cuestiones de democratización, de derechos humanos, o por los efectos perniciosos que tiene el dinero oscuro en el sistema democrático estadounidense, muchos abogan por revisar la naturaleza de las relaciones entre Estados Unidos y sus aliados regionales clásicos y por la relación que tienen las propias élites políticas estadounidenses con estos. Estas voces críticas están ganando cada vez más peso, pero les queda aún un largo camino por recorrer.

Referencias bibliográficas

- Aarts, P., & van Duijne, J. (2009). Saudi Arabia after U.S.-Iranian Détente: Left in the Lurch? *Middle East Policy*, 16(3), 64–78. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4967.2009.00404.x>
- Adib-Moghaddam, A. (2007). Manufacturing war: Iran in the neo-conservative imagination. *Third World Quarterly*, 28(3), 635–653. <https://doi.org/10.1080/01436590701200513>
- Ahmadian, H. (2018). Iran and Saudi Arabia in the Age of Trump. *Survival*, 60(2), 133–150. <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1448579>
- Akbarzadeh, S. (2009). Obama and the US policy change on Iran. *Global Change, Peace & Security*, 21(3), 397–401. <https://doi.org/10.1080/14781150903169075>
- Akbarzadeh, S. (2011). Democracy Promotion versus Engagement with Iran. *Journal of Contemporary Asia*, 41(3), 470–482. <https://doi.org/10.1080/00472336.2011.582716>
- Arms Control and Proliferation Profile: Israel* | Arms Control Association. (s. f.). Arms Control Association. Recuperado 19 de agosto de 2021, de <https://www.armscontrol.org/factsheets/israelprofile>
- Asadi, T., & Javadi Arjmand, M. (2018). Presidential-Congressional Relations in US Foreign Policy Decision-Making: a Theoretical Treatise. *MGIMO Review of*

- International Relations*, 4(61), 219–240. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-4-61-219-240>
- Borger, J. (2012, 15 diciembre). *New round of Iran nuclear talks «imminent»*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2012/dec/15/iran-nuclear-talks>
- Burns, W. J. (2019). *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal (English Edition)*. Random House.
- Bush, G. W. (2002, 29 enero). *President Bush's 2002 State of the Union Address | Jan. 29, 2002 (washingtonpost.com)*. Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm>
- Center for Security Studies. (2017, agosto). *Trump Preparing to End Iran Nuke Deal (5 (4))*. Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/PP5-4.pdf>
- Clifton, E. (2019, 22 junio). *Trump Has A \$259 Million Reason To Bomb Iran*. Lobe Log. <https://lobelog.com/trump-has-a-259-million-reason-to-bomb-iran/>
- Cordesman, A. H. (2015, 24 agosto). *The Iran Nuclear Agreement and Conventional Arms Transfers in the Gulf*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/iran-nuclear-agreement-and-conventional-arms-transfers-gulf>
- Crail, P. (2011). *Iranian Response to LEU Fuel Deal Unclear | Arms Control Association*. Arms Control Association. Recuperado 28 de agosto de 2021, de <https://www.armscontrol.org/act/2009-11/iranian-response-leu-fuel-deal-unclear>

- Duncombe, C. (2016). Representation, recognition and foreign policy in the Iran–US relationship. *European Journal of International Relations*, 22(3), 622–645.
<https://doi.org/10.1177/1354066115597049>
- Duncombe, C. (2017). Twitter and transformative diplomacy: social media and Iran–US relations. *International Affairs*, 93(3), 545–562.
<https://doi.org/10.1093/ia/iix048>
- Gause, F. G. (1994). The Illogic of Dual Containment. *Foreign Affairs*, 73(2), 56.
<https://doi.org/10.2307/20045919>
- Gries, P. (2014). *The Politics of American Foreign Policy: How Ideology Divides Liberals and Conservatives Over Foreign Affairs*. Stanford University Press.
- Hadiz, V. R. (Ed.). (2006). The Rise of the «Neocons» and the Evolution of American Foreign Policy. En *Empire and Neoliberalism in Asia* (pp. 69–82). Routledge.
- Hernández Martínez, D. (2021). *El Reino De Arabia Saudí y La Hegemonía De Oriente Medio*. La Catarata.
- Hurst, S. (2012). Obama and Iran. *International Politics*, 49(5), 545–567.
<https://doi.org/10.1057/ip.2012.20>
- Hurst, S. (2016). Obama and Iran: Explaining Policy Change. *The Obama Presidency and the Politics of Change*, 289–305. https://doi.org/10.1007/978-3-319-41033-3_13
- Ignatius, D. (2016, 7 junio). *The Omani «back channel» to Iran and the secrecy surrounding the nuclear deal*. Washington Post.
https://www.washingtonpost.com/opinions/the-omani-back-channel-to-iran-and-the-secrecy-surrounding-the-nuclear-deal/2016/06/07/0b9e27d4-2ce1-11e6-b5db-e9bc84a2c8e4_story.html

- Izquierdo, F. (2009). *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*. Fundació CIDOB.
- Jacobs, L. R., Page, B. I. (2005). Who Influences U.S. Foreign Policy? *American Political Science Review*, 99(1), 107–123.
<https://doi.org/10.1017/s000305540505152x>
- Jett, D. C. (2017). *The Iran Nuclear Deal: Bombs, Bureaucrats, and Billionaires (English Edition)*. Palgrave Macmillan.
- Kagan, R. (1998). The Benevolent Empire. *Foreign Policy*, 111, 24.
<https://doi.org/10.2307/1149376>
- Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23.
<https://doi.org/10.2307/20044692>
- Kroenig, M. (2018). The Return to the Pressure Track: The Trump Administration and the Iran Nuclear Deal. *Diplomacy & Statecraft*, 29(1), 94–104.
<https://doi.org/10.1080/09592296.2017.1420529>
- Leverett, F., & Leverett, H. M. (2013). *Going to Tehran: Why America Must Accept the Islamic Republic of Iran* (Reprint ed.). Picador USA.
- McCormick, J. M., & Wittkopf, E. R. (1990). Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947–1988. *The Journal of Politics*, 52(4), 1077–1100. <https://doi.org/10.2307/2131683>
- Mearsheimer, J. J., & Walt, S. M. (2007). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy by John J. Mearsheimer*. Farrar, Straus and Giroux.
- Obama, B. (2020). *A Promised Land*. Crown Publishing Group (NY).
- Organismo Internacional de Energía Atómica. (2011, noviembre). *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council*

- resolutions in the Islamic Republic of Iran.*
- <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>
- Parsi, T. (2008). *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the United States* (1.^a ed.). Yale University Press.
- Parsi, T. (2017). *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy (English Edition)* (1.^a ed.). Yale University Press.
- Porter, G. (2015). Israel's Construction of Iran as an Existential Threat. *Journal of Palestine Studies*, 45(1), 43–62. <https://doi.org/10.1525/jps.2015.45.1.43>
- Quincy Institute, Petti, M., & Parsi, T. (2021, julio). *No Clean Hands: The Interventions of Middle Eastern Powers, 2010–2020* (Quincy Papers, N°8). <https://quincyinst.org/report/no-clean-hands-the-interventions-of-middle-eastern-powers/>
- Reinke De Buitrago, S. (2016). The role of emotions in US security policy towards Iran. *Global Affairs*, 2(2), 155–164. <https://doi.org/10.1080/23340460.2016.1164975>
- Simon, S. (2018). Iran and President Trump: What Is the Endgame? *Survival*, 60(4), 7–20. <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1494975>
- Singer, E., & Hudson, V. M. (2020). *Political Psychology and Foreign Policy*. Routledge.
- Statement by the President on the Framework to Prevent Iran from Obtaining a Nuclear Weapon.* (2015, 26 junio). Whitehouse.Gov. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/02/statement-president-framework-prevent-iran-obtaining-nuclear-weapon>
- Takeyh, R. (2021). *Guardians of the Revolution: Iran and the World in the Age of the Ayatollahs* by Ray Takeyh (2011–04-08). Oxford University Press.

- Tirman, J. (2009). Diplomacy, terrorism, and national narratives in the United States–Iran relationship. *Critical Studies on Terrorism*, 2(3), 527–539.
<https://doi.org/10.1080/17539150903306253>
- Walt, S. M. (2020, 3 enero). *As the Assassination of Qassem Suleimani Shows, Trump's Iran Policy Lacks Coherent Objectives and a Strategy for Achieving Them*. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2020/01/03/qassem-suleimani-trump-iran-policy-lacks-coherent-objectives-strategy/>
- Wertheim, S. (2020, 26 junio). *Return of the Neocons* | by Stephen Wertheim. The New York Review of Books.
https://www.nybooks.com/daily/2019/01/02/return-of-the-neocons/?lp_txn_id=1271159
- Wolf, A. B. (2018). After JCPOA: American grand strategy toward Iran. *Comparative Strategy*, 37(1), 22–34. <https://doi.org/10.1080/01495933.2017.1419719>
- Zakaria, F., Zakaria, F., & Zakaria, F. (2017, 26 mayo). *Opinion | Saudi Arabia just played Donald Trump*. Washington Post.
https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/saudi-arabia-just-played-donald-trump/2017/05/25/d0932702-4184-11e7-8c25-44d09ff5a4a8_story.html