



**“La cooperación energética de la República Popular China con Irán
en el marco de la crisis por el Programa Nuclear iraní
(2002 – 2018)”**

*“The People’s Republic of China’s energy cooperation with Iran
under the Iranian Nuclear Program crisis
(2002 – 2018)”*

Estudio de Caso para optar al grado académico de Magíster en Desarrollo
y Cooperación Internacional

Alumna: Verona Fideleff Mammana
Profesor guía: Eduardo Andrés Carreño Lara
Santiago de Chile, julio 2020



La cooperación energética de la República Popular China con Irán
en el marco de la crisis por el Programa Nuclear Iraní
(2002-2018)

Verona Fideleff

[Estudio de caso]

2020

Resumen

Este trabajo busca analizar cuáles fueron los factores de la política exterior china que condicionaron la cooperación energética con la República Islámica de Irán, en el marco de la crisis de seguridad internacional que ocasionó la detección de irregularidades en el Programa Nuclear iraní entre 2002 y 2018. El abordaje de este estudio de caso se enmarca en el concepto de diplomacia energética y en una revisión de los postulados clásicos del análisis de política exterior. Se argumenta que, durante la crisis internacional por el *affaire* nuclear, los factores que condicionaron la política exterior de cooperación energética china y sus vínculos bilaterales con Irán fueron, por un lado, la seguridad energética doméstica y, por el otro, del régimen de no proliferación como garantía de seguridad en el sistema internacional. La intensidad de la cooperación energética entre ambos países entre 2002 y 2018 fue el resultado de una política exterior china que balanceó ambos factores condicionantes de acuerdo con los cambios coyunturales en los distintos momentos de la crisis por el Programa Nuclear iraní.

Palabras clave: diplomacia energética – cooperación energética – República Popular China – República Islámica de Irán – Programa Nuclear iraní

Abstract

This paper seeks to analyze the conditioning factors in Chinese foreign policy that determined its energy cooperation with the Islamic Republic of Iran in the context of the international security crisis aroused from the Iranian Nuclear Program between 2002 and 2018. This case study uses the concept of energy diplomacy and a review of the classical postulates of foreign policy analysis. It is stated that during the international security crisis, the factors that conditioned Chinese foreign policy in its energy cooperation with Iran were the search for domestic energy security and the defense of the nonproliferation regime to ensure security in the international system. The intensity of energy cooperation between both countries between 2002 and 2018 was the result of an interests' balancing conduct of Chinese foreign policy according to certain changes in the development of the international crisis.

Keywords: energy diplomacy – energy cooperation – People's Republic of China – Islamic Republic of Iran – Iranian Nuclear Program.

Índice

Introducción	1
Capítulo I Marco teórico - conceptual	14
Capítulo II	24
A. La cooperación energética sino-iraní antes de la crisis por el Programa Nuclear iraní	24
1. <i>Los orígenes de la relación sino-iraní: cultura, comercio y posición en el sistema internacional</i>	24
2. <i>La cooperación energética en materia de hidrocarburos en la década del noventa</i>	28
B. La cooperación energética sino-iraní en el período inmediato a la emergencia de la crisis internacional (2002-2006).....	34
1. <i>La crisis internacional por el Programa Nuclear iraní</i>	34
2. <i>La posición de China frente a la crisis internacional</i>	39
3. <i>La cooperación energética entre 2002 y 2006</i>	41
C. Consideraciones parciales	44
Capítulo III	47
A. La política de sanciones a Irán	48
1. <i>La formación del grupo negociador P5+1</i>	49
2. <i>Las medidas coercitivas: sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y sanciones unilaterales</i>	50
B. China frente a las sanciones.....	55
1. <i>La política dual de China entre 2006 – 2011</i>	55
2. <i>La limitación de la cooperación energética entre 2011 y 2015</i>	63
C. El ajuste en la política exterior china: el enfoque de política de poder y la capacidad de adaptación del régimen	67
1. <i>La presión diplomática estadounidense sobre China</i>	68
2. <i>La adaptación china</i>	72
D. Consideraciones parciales	74
Capítulo IV	78
A. Hacia una solución de la crisis internacional	78
1. <i>Cambios en la coyuntura</i>	78
2. <i>El acuerdo de limitación nuclear</i>	82
B. La relación sino-iraní en la era post sanciones.....	88
1. <i>La Alianza Estratégica Comprehensiva entre China e Irán</i>	88
2. <i>El retiro de Estados Unidos del PAIC: el impacto en la cooperación energética sino-iraní</i>	90
C. Consideraciones parciales	95
Conclusiones	99
Referencias	108
Anexos	117
Anexo I	118
Anexo II	121
Anexo III	124

Diagramas

Diagrama 1	23
Diagrama 2	107

Gráficos

Gráfico 1	27
Gráfico 2	66

Tablas

Tabla 1	32
Tabla 2	40
Tabla 3	43
Tabla 4	56
Tabla 5	61
Tabla 6	62
Tabla 7	65

Abreviaturas

AEC	Alianza Estratégica Comprensiva
AIE	Administración de Información Energética
AIEA	Agencia Internacional de la Energía Atómica
CNOOC	China National Offshore Oil Company
CNPC	China National Petroleum Corporation
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
EU-3	Grupo negociador compuesto por Alemania, Francia y Reino Unido
GNL	Gas Natural Licuado
INARA	Ley de Revisión del Acuerdo Nuclear
MAERPC	Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China
NIOC	National Iranian Oil Company
NOCs	Empresas Nacionales de Petróleo de China
OCS	Organización de Cooperación de Shangai
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
P5+1	Grupo negociador compuesto por Miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Estados Unidos, China, Rusia, Gran Bretaña y Francia) más Alemania
PAIC	Plan de Acción Integral Conjunto
PCCH	Partido Comunista Chino
RPCH	República Popular China
Sinopec	Petro-Chemical Corporation
TNP	Tratado de No Proliferación Nuclear
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introducción

La República Islámica de Irán comenzó el desarrollo de su Programa Nuclear en tiempos del Sha Reza Pahlevi en la década del cincuenta, en el marco del programa Átomos para la Paz impulsado por el presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower. Sin embargo, y pese a la pérdida del apoyo norteamericano durante las décadas siguientes, no fue hasta 2002 que el desarrollo nuclear iraní se convirtió en una preocupación en la agenda internacional de seguridad.

Esto último fue la consecuencia de la confirmación por parte del régimen de los ayatollahs de que el país había construido un establecimiento para el enriquecimiento de uranio en Natanz y una planta de producción de aguas pesadas en Arak. Ambas instalaciones consideradas como tecnologías sensibles bajo el régimen internacional de no proliferación. Inmediatamente, esto alertó a la comunidad internacional en general y a la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) en particular, que no había sido notificada de la existencia de estas instalaciones.

A partir de los avances alcanzados en relación con tecnología sensible, surgió la perspectiva de que Irán pudiera comenzar -al cabo de un breve período- a desarrollar armamento nuclear, por lo que un bloque de países liderados por los Estados Unidos condenó públicamente el Programa Nuclear iraní. La condena al país persa se fundamentó en el supuesto de que el desarrollo de armas nucleares posicionaría al país como una potencia regional, con capacidad para apoyar a líderes y organizaciones regionales detractoras del sistema internacional y contrarias a los valores democráticos y liberales de Occidente.

Este nuevo recurso, potencialmente aumentaría su capacidad de proyectar poder, pero también podría impulsar el inicio de una carrera armamentística en Medio Oriente, desestabilizando la región. Asimismo, se argumentó que Irán podría transferir tecnología nuclear a grupos extremistas, sumando un nuevo factor de amenaza para la seguridad internacional.

Ante estas acusaciones, Irán defendió su derecho a llevar adelante un desarrollo nuclear con fines pacíficos, según lo estipulado por el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) del cual es parte desde 1968. El país persa afirmó que su Programa se enmarcaba en los usos pacíficos de tecnología nuclear, tales como la generación de electricidad para consumo nacional y usos medicinales.

No obstante, la desconfianza de la comunidad internacional llevó a que se formara un consenso global para aplicar medidas coercitivas que presionaran la economía iraní. El objetivo era minar los recursos financieros del Estado, impidiendo que se continuara invirtiendo en el Programa Nuclear. Con el complemento de presiones diplomáticas, se esperaba persuadir a Irán para que limitara la magnitud de su Programa y transparentara la totalidad de sus actividades a la AIEA (Tognoli, 2017).

Desde que en 2006 el caso fuera derivado al Consejo de Seguridad, este órgano aprobó una serie de resoluciones que sancionaron al país persa por las irregularidades de su Programa Nuclear, con el fin de persuadirlo a llegar a un acuerdo de limitación. La resolución más severa fue la 1929, aprobada por el Consejo de Seguridad en 2010, cuando la percepción de la amenaza iraní por parte de la comunidad internacional aumentó significativamente. Esto se debió, a que se detectó que el país había comenzado a enriquecer uranio al 20%, nivel a partir del cual es técnicamente sencillo un mayor enriquecimiento para su uso en armas nucleares (Tognoli, 2017). La Resolución 1929 sirvió como respaldo para que los Estados miembros de Naciones Unidas sancionaran sectores claves de la economía iraní, tales como el sector energético y el financiero.

De 2010 en adelante, las sanciones contrajeron significativamente la economía iraní. Los embargos financieros y de ventas de petróleo comprometieron ampliamente los recursos del Estado iraní, colocando al país en una situación de vulnerabilidad económica.

A su vez, Irán fue calificado como mercado de riesgo lo cual ocasionó que empresas del sector privado disminuyeran o abandonaran los negocios e inversiones en territorio nacional. En lo inmediato, la política de sanciones que buscaba que Irán detuviese su programa nuclear, perjudicó el bienestar de su población y comprometió el futuro de su economía.

A pesar de que Irán se mostró por muchos años desafiante y continuó avanzando en su Programa Nuclear, finalmente el peso de las sanciones lo obligaron a inclinarse hacia la negociación de un acuerdo que lo liberara de las presiones económicas.

En 2013, por primera vez desde la formación de la República Islámica en 1979, se inició oficialmente el diálogo con los Estados Unidos. Esto dio lugar a un nuevo ciclo de conversaciones en el marco del P5+1¹, que resultaron en un Acuerdo Interino en 2013 y un Acuerdo Final en julio de 2015. Este fue conocido como Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC).

Producto de la firma de este acuerdo, las sanciones impuestas en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad quedaron sin efecto y las potencias se comprometieron a no imponer nuevas regulaciones ni requerimientos discriminatorios en reemplazo a las mismas.

La AIEA fue designada para verificar –en virtud de ciertos plazos- la implementación de las medidas a las que se comprometió Irán para poner fin a las sanciones. Una vez la AIEA entregó un informe de cumplimiento satisfactorio, Estados Unidos y la Unión Europea (UE) levantaron las sanciones contra el país. Sin embargo, el Acuerdo no disminuyó la desconfianza de los Estados Unidos hacia el Programa Nuclear iraní, quien en 2018 decidió retirarse.

Ahora bien, durante los años más difíciles de aislamiento internacional que atravesó la República Islámica producto de las sanciones, no todos sus socios internacionales impusieron sanciones contra el régimen. El caso particular de la República Popular China (RPCH), llama la atención ya que a pesar del estigma internacional que cayó sobre Irán, China mantuvo una estrecha cooperación con este país, sobre todo en lo que respecta a la cooperación energética.

¹ Grupo negociador conformado por Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania.

China e Irán poseían lazos comerciales que se extendían hasta a su pasado común como grandes imperios. Sin embargo, si bien siglos atrás su conexión estaba basada en la transferencia cultural e intercambios en el marco de la Ruta de la Seda, sus relaciones modernas estuvieron ancladas en el legado de la Guerra Fría.

Además de su grandeza cultural, los líderes de ambos países comparten una narrativa histórica que considera al sistema internacional como injusto y dominado por los poderes de Occidente. Así, tanto los chinos como los iraníes se han esforzado para defender la legitimidad de sus propios regímenes a la luz de un sistema internacional modelado por los conceptos de soberanía limitada y la universalidad de los derechos humanos (Xingli, 2010).

La ideología sentó las bases para el acercamiento de ambos países, pero la principal razón que los unió fueron los intereses económicos y estratégicos (Hong, 2014). En este sentido, a pesar de su pasado común, los intercambios entre China e Irán fueron mínimos hasta la revolución islámica de 1979 debido a la presión que Estados Unidos ejercía sobre Irán en épocas del Sha para evitar que estableciera lazos comerciales estrechos con la china comunista. De hecho, no fue hasta que las relaciones entre China y Estados Unidos comenzaron a normalizarse que la República Islámica estableciera relaciones diplomáticas formales con la RPCH en 1971 (Razani y Idris, 2015).

La cooperación energética entre ambos países se inició tímidamente en la década del 80, pero fue en la década siguiente cuando el vínculo se consolidó, al convertirse China en un importador neto de petróleo. La aceleración del crecimiento de su economía derivó en un incremento de sus necesidades energéticas. Esta situación posicionó la relación con Irán como socio estratégico debido a su cercanía geográfica y sus grandes reservas de crudo y gas natural. Al mismo tiempo, Irán se encontraba internacionalmente aislado producto de la política estadounidense de contención luego de la Guerra Irán-Irak (1980 – 1988), y necesitaba un aliado dispuesto a mantener su economía en funcionamiento. En palabras de Scott Harold y Alireza Nader: “*Iran’s increasing isolation and China’s growing need for energy and stronger international partnerships brought the two countries closer together*” (2012, p. 4).

Para mantener su acelerado crecimiento económico, la RPCH debía ocuparse de garantizar la seguridad energética en sus industrias. En este sentido, los hacedores de política se centraron en la idea de que la única forma de garantizar un flujo seguro de energía era teniendo control físico sobre reservas de gas y petróleo a través de inversiones o contratos de largo plazo con los países productores (Shirk, 2007). El problema fue que China ingresaba tardíamente en el mercado internacional de energía, por lo que las reservas mundiales ya estaban bajo el control de compañías nacionales del país productor o de empresas petroleras de occidentales (Hong, 2014).

Por lo tanto, la RPCH se propuso cooperar con aquellos países en desarrollo donde ciertas sanciones estadounidenses impedían que sus compañías hicieran negocios, tales como Irán (Shirk, 2007). Como los países occidentales habían disminuido el intercambio con Irán desde la guerra contra Irak, China aprovechó la oportunidad para llenar ese vacío y comenzar a jugar un rol fundamental en la industria energética iraní.

Por parte de Irán, la cooperación energética con China fue muy bien recibida. A pesar de la situación internacional hostil en la que se encontraba, Irán poseía enormes reservas de petróleo y gas. Se calcula que a pesar de que Irán representa sólo el 1% de la población mundial, el país cuenta con el 7% de reservas naturales de energía, incluyendo un 11% de las reservas de petróleo y el 16% de las reservas mundiales de gas natural (BP, 2009).

Sin embargo, en comparación con otros países productores, los niveles de producción de Irán estaban por debajo de su potencial capacidad extractiva, debido a la falta de inversiones y tecnologías modernas en la industria de los hidrocarburos. Por ello, el gobierno iraní recibió con entusiasmo la contribución de China para su industrialización y estuvo dispuesto a permitir que la RPCH pagara por una porción fundamental de sus importaciones de petróleo con equipamiento industrial y tecnológico que tanta falta le hacía al país persa. Al respecto: *“This stark rise in China's energy demand, paired with Iran's vast oil and gas reserves, makes the energy connection one of the most significant pillars of this relationship”* (Dorraj y Currier, 2008, p. 71).

La cooperación energética entre China e Irán no solo adoptó la forma de contratos para el suministro de petróleo y gas, ya que a partir de 2010 la RPCH se convirtió en el mayor inversor extranjero en el sector energético iraní, superando a cualquier otro país (Garver, 2013).

Asimismo, China logró acuñar gran cantidad de dinero y firmó acuerdos significativos en sectores comerciales no energéticos en Irán (Mackenzie, 2010). Un ejemplo, son los bienes industriales, como maquinaria, que son exportados desde China hacia Irán. A esto deben sumarse las exportaciones chinas hacia Irán en lo que respecta a bienes manufacturados de consumo.

Además de los grandes volúmenes exportados, China ha invertido en otras industrias extractivas además del petróleo y el gas, que incluyen a la industria del aluminio, cobre y carbón. El segundo gran sector en el que ha invertido China, fue el de infraestructura: las compañías chinas han construido puentes, carreteras, líneas para el sistema del metro iraní, puertos, aeropuertos y represas, entre otros (Liu y Wu, 2010).

A pesar de que la República Islámica de Irán ya se encontraba en un relativo aislamiento internacional desde los años ochenta, las sanciones que se impusieron al país por su *affaire* nuclear fueron mucho más restrictivas y tuvieron un impacto mucho mayor en su desarrollo económico.

Así, a medida que las tensiones por la crisis nuclear escalaron, la política de China hacia Irán se convirtió en un blanco para las críticas de los países de Occidente. Se argumentó que la RPCH priorizaba su seguridad energética por sobre la cooperación internacional en temas clave de seguridad como era el desarrollo nuclear iraní (Hong, 2014). Se acusó a China de no ser un actor responsable en el sistema político internacional, manteniendo buenas relaciones con Estados considerados parias. Tal como escribiera Robert Kaplan en *The Atlantic*: “*China is refusing to be a responsible stakeholder in the international political system, cultivating, as it has been, good relations with some of the worlds’ most odious regimes*” (Kaplan, 2005).

Si bien China no fue el único actor del sistema internacional que continuó cooperando con Irán durante los años de apogeo de la crisis por el Programa Nuclear iraní, el país era miembro permanente del CSNU y además uno de los países nucleares reconocidos por el TNP.

En virtud de ello se esperaba que pudiera actuar como defensor del régimen internacional de no proliferación nuclear y dejara de lado sus intereses particulares en Irán en función de la seguridad internacional.

De igual forma, para algunos autores, la adquisición de armas nucleares por parte de Irán no era conveniente para los intereses de China, ya que si esto ocurriese los riesgos de un aumento de las tensiones en la región de Medio Oriente llevarían a un incremento de los precios del petróleo, lo cual afectaría severamente a la economía china (Djallil, 2011; Wu, 2015).

A pesar de las críticas internacionales, China sí se posicionó en defensa de la no proliferación en este caso, pero discrepó de la idea de que la imposición de sanciones económicas fuera la estrategia idónea para persuadir a Irán de detener la continuación de su Programa Nuclear. Por el contrario, abogó por alcanzar una salida negociada.

Evidencia de lo anterior, es el hecho de que entre 2006 y 2010 China aprobó una serie de sanciones en el Consejo de Seguridad que limitaban la adquisición de insumos para el Programa iraní, al no hacer uso de su derecho a veto.

En el mismo período, sin embargo, China aumentó progresivamente la intensidad de su cooperación energética con el país persa. Este comportamiento que muchos académicos han calificado como ambiguo (Garver, 2011; Hong, 2014; Wu, 2015), puede entenderse de al menos dos formas.

Por un lado, las sanciones económicas a Irán podían afectar directamente las inversiones chinas en el país y por ende su estrategia de modernización en Irán, que le permitiría continuar contando con una fuente constante de energía en el largo plazo.

China buscó dilatar y mitigar las sanciones dentro del CSNU, para finalmente aprobarlas una vez que estas tuvieran un carácter limitado, fueran voluntarias y no interfirieran con las inversiones de China en los sectores del gas y el petróleo iraní.

Por otro lado, no vetar las sanciones y colaborar con los Estados Unidos sirvió a los intereses de China de mantener un compromiso con Norteamérica, e incluso de alentarlos a que lo considerara como un aliado estratégico.

En otras palabras, a pesar de que la relación sino-americana era compleja, China no podía descuidarla si deseaba continuar su estrategia de ascenso pacífico² en la arena internacional y aspirar a erigirse como una potencia mundial en un mundo multipolar.

En tal sentido, y en contraste con el aumento progresivo que venía registrándose en la cooperación energética entre China e Irán, en 2012 se registró una reducción abrupta del 18% sus las compras chinas de petróleo iraní (Aizhu y Buckley, 2011).

Con relación a la literatura sobre la política exterior china en este período, se destaca, en primer lugar, el artículo escrito por Zhao Hong (2014) *China's dilemma on Iran: between energy security and a responsible rising power*. El autor argumenta que China se encontró frente a un dilema respecto a su política hacia Irán, por lo cual los líderes chinos debieron dolorosamente balancear su cooperación económica con Irán con otros intereses vitales, tales como el convencimiento de Washington acerca de que China no era un competidor, sino un actor responsable y un socio estratégico.

Hong concluye que en años pasados Beijing parecía haber encontrado la manera de balancear su política de manera positiva entre apaciguar a Washington y mantener y potenciar sus relaciones energéticas con Teherán. Sin embargo, a causa de la crisis por la cuestión nuclear iraní, China encontró dificultades para mantener ese balance y tendió a priorizar su intención de mostrarse como un actor responsable ajustando sus lazos comerciales con Irán.

En segundo lugar, John W. Garver (2011) reconoce también los intereses contradictorios de Beijing, preguntándose si este llevó a cabo una política dual. Por un lado, esforzándose por defender el régimen de no proliferación nuclear en cooperación con Estados Unidos y, por el otro lado, ayudando a Irán para que obtenga los recursos necesarios para llevar sus planes nucleares con éxito.

² La idea de “ascenso pacífico” se la asocia en particular a Zheng Bijian, quien fue vicepresidente ejecutivo de la Escuela Central del PCCH entre 1993 y 2002. Zheng Bijian manifestó repetidas veces que China adoptará un camino de “desarrollo pacífico” (*heping fazhan*) hacia el “auge pacífico”. En particular, el “ascenso pacífico” supone rechazar la vía de la lucha por los recursos, el pillaje de estos y las guerras de agresión, vía adoptada por Alemania antes de la Primera Guerra Mundial o por Alemania y Japón antes de la Segunda Guerra Mundial. También implica el rechazo a la mentalidad de la Guerra Fría basada en la confrontación ideológica, expresada, como en el caso de la URSS, pero también de Estados Unidos, en la exportación de ideas y valores, la política de bloques y el rechazo a la paz, el desarrollo y la cooperación. En términos más generales, se dice que China puede y quiere ascender sin poner en cuestión, desafiar o incluso perturbar el orden internacional existente (Bustelo, 2005).

Garver (2011) justifica en este artículo que un Irán nuclear es favorable a los intereses geoestratégicos de China, no descarta que eventualmente Beijing deba decidir qué tipo de relación desea tener con Washington en su ascenso en el siglo XXI: cooperación sincera o rivalidad estratégica.

En tercer lugar, Joris Teer y Suolao Wang (2018) en su trabajo titulado *Sino-Iranian asymmetrical interdependence in light of the Iran nuclear issue*, estudiaron la relación de interdependencia asimétrica entre China e Irán a la luz de los distintos períodos que marcaron el tratamiento de la cuestión nuclear iraní.

Los autores entienden que esta ha cambiado con relación a tres dimensiones: lazos comerciales, ventajas comparativas, asistencia y cooperación, y valor estratégico. Entendiendo el concepto de interdependencia asimétrica según Keohane y Nye (1973), los autores llegan a la conclusión si bien Irán ha mostrado ser asimétricamente dependiente de China, fue durante el período posterior a la Resolución 1929 de 2010 donde esta dependencia se manifestó como mayor intensidad.

En cuanto lugar, Scott Harol y Alireza Nader (2012), publicaron un artículo titulado *China and Iran: economic, political and military relations*, donde analizan las relaciones entre China e Irán a la luz de la cuestión nuclear iraní, y dentro de las variables analizadas dedican un apartado a la cooperación energética.

Por último, otro trabajo relevante es el escrito por Manochehr Dorraj y Carrie L. Currier (2008). El artículo titulado *Lubricated With Oil: Iran-China Relations in a Changing World* repasa las raíces históricas, el desarrollo y la evolución de la relación entre China e Irán, focalizándose en la cooperación energética. Estos autores afirman que la seguridad energética es la preocupación principal de ambos Estados y lo que define su relación bilateral.

En virtud de la literatura revisada, es pertinente continuar profundizando el análisis e investigación sobre la cooperación energética entre ambos países en el marco de la crisis por el Programa Nuclear iraní, por las razones que a continuación se mencionan.

Por un lado, el presente estudio de caso propone extender el marco temporal de 2002 a 2018, considerando que la literatura antes mencionada analiza la temática no más allá del año 2015. Esto permitirá estudiar la evolución de la cooperación energética sino-iraní post firma del Acuerdo Final de 2015.

Por otro lado, no se han identificado estudios que aborden el análisis de los factores que condicionaron la cooperación energética como variable aislada y dependiente de la evolución de la crisis por el Programa Nuclear iraní.

Asimismo, y por encima del debate sobre si un Irán nuclear es beneficio para los intereses geoestratégicos de China (Garver, 2011) o, por el contrario, no lo es (Lounnas Djallil, 2011), el presente estudio se propone fundamentar que los intereses chinos que motivan la cooperación energética con Irán no se relacionan con aspiraciones hegemónicas en la región. Por el contrario, se relacionan principalmente a objetivos de desarrollo doméstico.

En virtud de lo expuesto hasta aquí, resulta pertinente plantear la siguiente *pregunta general de investigación*:

¿Cuáles fueron los factores de la política exterior china que condicionaron la cooperación energética con Irán en el marco de la crisis internacional derivada del Programa Nuclear iraní entre 2002 – 2018?

Con relación a la misma, se proponen las siguientes *preguntas específicas de investigación*:

- i. ¿Cuáles fueron las principales características de la cooperación energética entre China e Irán al momento en que emerge la crisis por el Programa Nuclear iraní en 2002?
- ii. ¿De qué forma la política de sanciones internacionales contra Irán repercutió en la cooperación energética entre ambos países entre 2006 y 2015?
- iii. ¿De qué forma la firma del PAIC afectó la cooperación energética entre ambos países a partir de 2015?

La *hipótesis* de este estudio es la siguiente:

Los factores de la política exterior china que condicionaron su cooperación energética con Irán fueron, por un lado, la búsqueda de seguridad energética doméstica y, por el otro, el resguardo de la seguridad en el sistema internacional. La intensidad de la cooperación energética entre ambos países entre 2002 – 2018 fue el resultado de una política exterior china que balanceó ambos factores condicionantes como respuesta a los cambios coyunturales en los distintos momentos de la crisis por el Programa Nuclear iraní.

Por tal motivo el *objetivo general de investigación* es:

Analizar cuáles fueron los factores de la política exterior china que condicionaron la cooperación energética con Irán en el marco de la crisis internacional derivada del Programa Nuclear iraní entre 2002 – 2018.

Los *objetivos específicos de investigación* que se proponen a continuación se enmarcan en el general, y se encuentran correlacionados con las preguntas específicas antes enumeradas:

- i. Estudiar cuáles fueron las principales características de la cooperación energética entre China e Irán al momento en que emerge la crisis por el Programa Nuclear iraní en 2002.
- ii. Analizar de qué forma la política de sanciones internacionales contra Irán repercutió en la cooperación energética entre ambos países entre 2006 y 2015.
- iii. Analizar de qué forma la firma del PAIC afectó la cooperación entre ambos países a partir de 2015.

Marco metodológico

Este estudio empleó un diseño de investigación cualitativo y tiene un objetivo general de tipo explicativo. En este sentido, el estudio se propone indicar el modo en que se relacionan las variables y no la mera descripción de estas. Es decir, explicar los efectos que la variable independiente provocó en la variable dependiente y las razones de dichos efectos. Se busca observar y analizar la relación de causalidad entre los factores condicionantes de la política exterior china con relación a la cooperación energética con Irán en el marco de la crisis por el Programa Nuclear iraní entre 2002 y 2018.

La técnica empleada para la recolección de datos fue la observación de documentos. Se analizaron fuentes tanto primarias como secundarias.

En cuanto a las primeras se pueden mencionar: documentos oficiales del gobierno iraní y chino, tales como informes y declaraciones de funcionarios en la prensa; informes de la Organización Internacional de la Energía Atómica; resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; leyes, decretos, informes y declaraciones a la prensa de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; los acuerdos firmados por Irán en el marco del P5+1.

Asimismo, se consultaron bases de datos de la Administración de Información Energética, de la Organización Mundial del Comercio y del Banco Mundial.

Respecto a las fuentes secundarias, se recurrió a artículos y publicaciones académicas sobre la temática, así como también a artículos periodísticos y de opinión de expertos.

El alcance temporal del presente estudio es el período entre 2002 y 2018. En el año 2002, tras la confirmación del gobierno iraní de la construcción de un establecimiento para el enriquecimiento de uranio en Natanz y una planta de producción de aguas pesadas en Arak, se marcó el ingreso del Programa Nuclear iraní en la agenda de seguridad internacional y el inicio de la crisis internacional. El año 2018 se considera como hito de cierre del período temporal de estudio, como consecuencia del retiro de los Estados Unidos del acuerdo de limitación nuclear que había solucionado la crisis internacional en 2015.

A los fines de este estudio se determinan tres subperíodos temporales que están justificados en los principales hitos que se sucedieron durante la crisis por el Programa Nuclear iraní.

El primero comprende desde el 2002 hasta el 2005 ya que durante estos años la cuestión nuclear iraní era tema de seguridad internacional pero no se habían impuesto sanciones de parte del Consejo de Seguridad ya que no era de su competencia.

El segundo subperíodo se define entre 2006 y 2015, y está determinado por la remisión del caso iraní al Consejo de Seguridad y la aprobación de sanciones de parte de este órgano de las Naciones Unidas hacia Irán.

El último subperíodo queda determinado de 2016 a 2018, años en que ya no rigen las sanciones del Consejo de Seguridad al quedar suspendidas por haberse alcanzado en 2015 el acuerdo nuclear.

Estos subperíodos permitirán analizar cuáles han sido los factores condicionantes que influyeron en las decisiones de política exterior de China respecto de la cooperación energética con Irán.

Estructura del estudio de caso

En el primer capítulo se define el marco teórico – conceptual dentro del cual se enmarca esta investigación. Para ello, se revisan y definen conceptos tales como el de diplomacia energética, seguridad energética y cooperación energética. Además, se precisan los medios por los cuales se observa la intensidad de la cooperación energética, así como también y lo que se entiende por factores condicionantes de política exterior de China respecto a la cooperación energética con Irán.

Los capítulos dos, tres y cuatro abordan los tres objetivos específicos del estudio.

Al respecto, en el segundo capítulo, se estudian las principales características de la cooperación energética entre China e Irán con anterioridad a 2002. Asimismo, se explica la crisis por el Programa Nuclear iraní, y las primeras reacciones de China ante este conflicto.

En el tercer capítulo, se analiza la forma en que la política de sanciones internacionales contra Irán repercutió en su cooperación energética con China.

En el cuarto capítulo, se analiza cómo la firma del PAIC en 2015 afectó a la cooperación energética entre China e Irán.

Finalmente, un último apartado estará destinado a exponer las conclusiones y hallazgos a los que se arribaron en términos de verificación de la hipótesis planteada.

Capítulo I

Marco teórico - conceptual

El presente trabajo es un estudio de caso sobre cooperación energética. En el presente capítulo se definen los conceptos de diplomacia energética, y se lo diferencia de los conceptos de seguridad energética y cooperación energética. Asimismo, se delimitan los factores condicionantes de la política exterior de China hacia Irán en temas de cooperación energética a partir de los aportes teóricos de A. Van Klaveren.

A la fecha, los estudios sobre diplomacia energética han observado el fenómeno en distintos casos nacionales, tales como: la Federación Rusa, Estados Unidos, la Unión Europea, países del Golfo Pérsico, Asia Central, y la República Popular China. A pesar del número considerable de estudios que han empleado el concepto de diplomacia energética para analizar casos individuales, este no ha sido empleado de manera uniforme. Los distintos autores han analizado distintas dimensiones, variables y categorías explicativas para el estudio de los casos.

Es por esta razón que, a los fines del presente estudio, se ha construido un marco conceptual particular que se adapta a los objetivos que aquí se proponen. A partir de la revisión bibliográfica de estudios de casos variados, se estandarizaron definiciones y categorías analíticas. Se estima que este constructo teórico-conceptual puede resultar un valioso aporte para el estudio de otros casos similares sobre cooperación energética.

Es innegable que la energía reviste una importancia estratégica para todas las naciones del mundo, ya que es uno de los principales motores del desarrollo nacional. No obstante, a pesar de que encontramos recursos energéticos en abundancia alrededor del globo, estos no son ilimitados.

Es decir que, desde un punto de vista económico, nos encontramos frente a bienes escasos. Bienes que, además, se enfrentan al desafío de su internacionalización producto de la globalización.

Sumado a lo anterior, la interdependencia energética entre países productores y consumidores ha demostrado que los países deben cooperar, en vistas de asegurar su propia seguridad energética. Es bajo esta premisa que la diplomacia energética se torna relevante como herramienta para perseguir dicho objetivo.

A partir de la revisión de la literatura sobre diplomacia energética se concluye que, mientras algunos autores han precisado definiciones conceptuales del término, otros han abordado su estudio a través del análisis de casos, sin delimitar conceptualmente el término. Aun así, en este último caso, es posible inferir una caracterización, a partir de las categorías de observación empleadas.

Según Stanislav Zhiznin (2010), quien analiza el caso ruso, la diplomacia energética se entiende como una línea funcional de la política exterior de un país, que tiene por objetivo alcanzar la seguridad energética nacional.

Por su parte, Steven Griffiths explica que, “(...) *it pertains to government related foreign activities that aim to ensure a country's energy security while also promoting business opportunities related to the energy sector*” (2019, p. 2).

Griffiths (2019) enfatiza la importancia de la diplomacia energética bilateral, ya que esta ha demostrado ser la forma más directa y efectiva para perseguir intereses nacionales.

El autor destaca que, según los resultados de su estudio sobre países europeos y los Emiratos Árabes Unidos, impulsar la diplomacia energética bilateral puede fortalecer la seguridad del suministro doméstico de energía, pero también incrementar las oportunidades en mercados externos para la monetarización a largo plazo de los recursos hidrocarbúricos y para la diversificación económica (Griffiths, 2019).

Xu Qinhua (2007) estudió la diplomacia energética de China, partiendo de la idea de que esta se formula a partir de su estrategia de desarrollo nacional. Además, agregó que la diplomacia energética funcionó como un importante propulsor para adoptar lo que se conoce como “*going out strategy*”³ (2007, p. 4).

En términos generales, Qinhua (2007) advierte que la diplomacia energética promueve el desarrollo de relaciones energéticas a nivel internacional. La misma propicia la creación de un ambiente internacional favorable para que operen las empresas de energía, fomentando su inserción en los mercados internacionales, el aumento de las ventas de *commodities*; así como también la puesta en marcha de proyectos de ingeniería, la incorporación de nuevas tecnologías, y la generación de espacios conjuntos de investigación y desarrollo en materia energética.

En relación a lo anterior, es pertinente destacar el aporte de Andreas Goldthau, quien argumenta que: “*the term energy diplomacy has been used in the scholarly literature (...) to promote government-to-government cooperation in the energy sector*” (2010, p. 25).

Igor Gelev y Muhamet Racaj, sostienen que no existe una definición general y universal para la diplomacia energética. Aún así, “*(...) it represents some kind of usage of external politics in order to deliver and secure access or transport of energetic supply in demand and promotion as well as cooperation on the energy sector*” (2016, p. 91).

Fuzuo Wu (2015), estudioso de la relación bilateral China-Irán, indicó que la diplomacia energética china se basa en construir estrechos lazos con países ricos en recursos energéticos, como es el caso de Irán.

Asimismo, la UE ha expresado⁴ que la acción exterior es uno de los principales contribuyentes a la seguridad energética de los países. Desde esta perspectiva, la diplomacia energética se traduce en una gestión activa de la política exterior en búsqueda de aprovechar las oportunidades que ofrece una geografía energética en constante transformación (Consejo de la Unión Europea, 2016).

³ El objetivo principal de esta estrategia impulsada desde los años noventa por las autoridades chinas, consistió en fomentar el uso eficiente de los recursos energéticos internacionales diversificando las fuentes, tipos y canales de adquisición de petróleo (Chien, 2007).

⁴ En 2015 la Comisión Europea presentó su Plan de acción en materia de diplomacia energética.

En resumen, y para poder señalar una definición de diplomacia energética que sirva a los fines de este trabajo, se procederá a relevar algunos puntos donde convergen los aportes de los autores antes citados.

En primer lugar, se puede afirmar que la diplomacia energética se trata de una acción de política exterior que busca relacionar a dos Estados: uno con recursos energéticos escasos y otro que los posee en abundancia. Particularmente, en este estudio de caso, estos Estados serán China e Irán respectivamente.

En segundo lugar, los autores coinciden en afirmar que el objetivo último de la diplomacia energética es la **seguridad energética** nacional.

En este trabajo, la seguridad energética que la RPCH buscaba proteger a través de su política exterior, será entendida según la definición de Daniel Yergin: “La seguridad energética implica el resguardo de una fuente de suministro energético adecuada y confiable, a precios razonables, sin poner en peligro los principales valores y objetivos nacionales⁵” (1988, p. 112).

Según Yergin (1988), para determinar si un país cuenta con un nivel de seguridad energética satisfactorio, se analizan tres parámetros. El primero de ellos se relaciona con el *nivel de dependencia energética*, la cual consiste en establecer en qué medida el país requiere de la energía para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Gonzalo Escribano (2006), explica que para establecer esta dependencia es necesario entender la estructura de sus mercados, el tipo de energía que requiere y la percepción de fiabilidad acerca de sus proveedores. El segundo parámetro planteado por Yergin (1988), se orienta a analizar el *acceso a los recursos energéticos* y su capacidad para convertirlos en energía; aquí influyen factores de movilidad y transporte, distancia y cantidad de reservas, entre otros. El tercer y último parámetro refiere a la *vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento*, la cual no solo depende de que la fuente sea segura, sino que además sea rentable (Yergin, 1988).

Como se estudiará en el Capítulo II, desde que China se declaró importador neto de petróleo en 1993 su seguridad energética se transformó en un tema clave de su política exterior.

⁵ Traducción propia

Al respecto, su rápido crecimiento económico agotó sus reservas domésticas, por lo que se vio obligado a recurrir a fuentes externas de suministro para poder mantener su modelo de desarrollo. Para reducir su vulnerabilidad energética, China optó por fortalecer la diplomacia energética en sus relaciones bilaterales.

Es importante señalar que la seguridad energética puede ser entendida desde dos perspectivas: según se trate de un país importador o exportador de energía. Stanislav Zhiznin (2010) distingue entre la *seguridad energética de suministro* y la *seguridad energética de la demanda*. Así, para un Estado con recursos energéticos escasos, su seguridad energética se traduce en “garantizar a largo plazo un suministro estable de energía de parte de una fuente externa y a precios razonablemente bajos⁶” (Zhiznin, 2010). Esta definición corresponde a la indicada anteriormente para el caso chino (Yergin, 1988) y que se aplica a la observación del presente estudio.

En cambio, para un Estado con recursos energéticos en abundancia, la seguridad energética se traduce en: “garantizar ingresos financieros como resultado de vender productos energéticos a precios razonablemente altos⁷” (Zhiznin, 2010).

El estudio de caso que aquí se propone se recupera el concepto de diplomacia energética para abordar el estudio del vínculo bilateral sino-iraní, desde la perspectiva de la política exterior china y la búsqueda de promover sus intereses nacionales relacionados a la seguridad energética. Sin embargo, para que los objetivos de la diplomacia energética prosperen, es necesario que todos los países involucrados obtengan beneficios del intercambio.

Para comprender la anterior afirmación, se incluye el concepto de **cooperación energética**. Su definición para el presente estudio es propia de la autora. El término se emplea para definir una conducta o modo específico de relacionamiento pacífico entre Estados, que tiene como propósito el intercambio de bienes y servicios energéticos y/o asociados. La cooperación energética se alcanza a través de un proceso de negociación entre las partes involucradas, en el cual los actores buscan hacer prevalecer sus intereses y maximizar sus beneficios. Es en este ámbito donde la diplomacia energética, sus recursos y estrategias se emplean para promover objetivos nacionales.

⁶ Traducción propia

⁷ Traducción propia

En la literatura sobre la materia existen dos grupos de autores: quienes tratan como sinónimos a la diplomacia energética y a la cooperación energética, y quienes aseguran que la diplomacia energética permite materializar la cooperación energética. En este trabajo se adhiere al segundo grupo, por lo que se entenderá que la diplomacia energética es condición habilitante para que la cooperación energética se haga efectiva, es decir un paso previo y fundamental.

En tal sentido, la diplomacia energética promueve la generación de relaciones auspiciosas entre Estados que tienen el potencial de complementar sus necesidades en materia energética a través de la cooperación.

En virtud de lo expuesto, y habiendo definido la seguridad y cooperación energéticas como términos distintos de la diplomacia energética, se está en condiciones de precisar la siguiente definición.

La **diplomacia energética** es una acción o conjunto de acciones de política exterior que realiza un Estado importador/exportador de energía en el contexto de sus relaciones con otros Estados, que busca generar un clima propicio para la cooperación en materia energética, con el objetivo último de resguardar la seguridad energética doméstica.

El objeto de la diplomacia energética involucra tanto la compra/venta de recursos energéticos, como la promoción de oportunidades de negocios e inversión relacionadas al sector.

Ahora bien, la cooperación energética, es decir, el modo específico de relacionamiento entre países para promover intereses individuales y que la diplomacia energética busca potenciar y promover mediante acciones de política exterior, se evidencia de distintas maneras en virtud de los productos o resultados de la cooperación. Estas se denominan **medios de implementación de la cooperación energética**. A los fines de este trabajo, se observan los siguientes medios: (1) *importación y exportación de bienes y servicios* en materia energética e (2) *inversión de capitales extranjeros* en el sector energético.

En el presente estudio, la caracterización de los medios pretende analizar e indicar la *intensidad de la cooperación* en materia energética entre China e Irán en el periodo estudiado y sus respectivos subperíodos. De esta forma, se detectaron cambios en la cooperación energética sino-iraní entre 2002 y 2018.

Asimismo, se asociaron dichos cambios a determinados condicionantes de la política exterior de China durante el desarrollo de la crisis por el Programa Nuclear de Irán, para concluir sobre la relación de causalidad entre ambas variables.

En cuanto a los mencionados **factores condicionantes** de las decisiones de política exterior de China en la materia, observados en el contexto de la crisis por el Programa Nuclear iraní, es necesario realizar las siguientes aclaraciones.

Los modelos clásicos de estudios de política exterior postulan que el comportamiento externo de un Estado está condicionado por múltiples factores que pueden clasificarse en dos grandes grupos: externos e internos. Al respecto:

“Most analysts recognize that any explanation of foreign policy typically involves multiple factors (...) there is no shortage of theories on what factors influence foreign policy. These multiple factors can be grouped into two broad categories of explanation: those dealing with factors outside the state, and those dealing with factors inside the state” (Kaarbo et ál., 2002, p. 7).

Juliet Kaarbo, Jeffrey Lantis y Ryan Beasley (2002), destacan que el análisis de la política exterior es un área de investigación que conecta el estudio de las relaciones internacionales (la forma en que los Estados se relacionan entre sí en la política internacional) y el estudio de la política doméstica (el funcionamiento de los gobiernos y la relación entre individuos, grupos y gobiernos).

Los factores externos son aquellos que se originan fuera del país de análisis, pero que afecta e influyen el comportamiento de este. Por el contrario, los factores internos se originan al interior del país y también ejercen influencia sobre su política.

Para este estudio de caso, se identifican ambos tipos de factores, en virtud de una adaptación del modelo de Alberto Van Klaveren quien basa su teoría en los postulados clásicos de los estudios de política exterior. De este modelo se retoman solo algunas de sus variables o factores explicativos, y se añade una variable adicional, de especial interés para el caso chino.

En 1984, Alberto van Klaveren publicó su estudio: “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”⁸, donde argumentó la idea de que el comportamiento externo de los países no responde a una sola variable, sino que, por el contrario, es el resultado de una multiplicidad de factores que pueden dividirse en externos e internos.

Dentro de los factores externos Van Klaveren (1984) incluyó: (1) la perspectiva sistémica, (2) el enfoque de política de poder, (3) la dependencia, y (4) formas cuantitativas sobre dependencia y política exterior.

En este estudio se consideran los dos primeros condicionantes externos. La **perspectiva sistémica** implica que el sistema internacional puede determinar en gran medida el comportamiento externo de los países, mientras que el **enfoque de política de poder** considera a las acciones de otras naciones como condicionantes de las decisiones de política exterior de un país dado (Van Klaveren, 1984).

El tercer y cuarto factor externo no son considerados en nuestro caso de estudio. Estos dos factores propuestos por Alberto Van Klaveren están relacionadas con las relaciones de dependencia de la región latinoamericana y caribeña, en función de su posición en el sistema internacional, los vínculos históricos y la influencia de los países del norte. En este sentido, las variables no se adecúan al estudio del caso chino, ya que la posición en el sistema internacional de este país es diferente.

La RPCH es parte de la elite política internacional: es un miembro permanente del CSNU, un país nuclear reconocido por el TNP, y su acelerado crecimiento económico lo ha convertido en uno de los países más influyentes en la arena internacional -incluso con posibilidad de disputar el liderazgo de los Estados Unidos-. En otras palabras, su poder relativo en el sistema internacional es mucho mayor que el de la región de América Latina y el Caribe.

⁸ Cabe aclarar que, en 2014, Alberto Van Klaveren publicó otro estudio titulado “El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina” donde retoma los condicionantes que influyen en la política exterior de los países que describió en su texto de 1984 (Van Klaveren, 2014). Mientras que los condicionantes son esencialmente los mismos en ambos estudios, en la publicación de 2014 el autor proporciona hechos más actuales para ejemplificar su enfoque teórico. Esto permite demostrar que a pesar del paso del tiempo esta propuesta teórica sigue siendo útil para analizar la política exterior de los países.

En relación con los factores internos que influyen en el comportamiento externo de los países, Van Klaveren (1984) identificó cuatro: (1) la orientación del tipo de régimen (compuesta por tres subcategorías: distinción entre regímenes democráticos y autoritarios, estrategia de desarrollo adoptada y, enfoque histórico de política exterior), (2) los procesos de toma de decisiones y política interna, (3) la política burocrática, y (4) el liderazgo.

Considerando su pertinencia y utilidad para el presente estudio de caso, se retoma la subcategoría de análisis: influencia de la **estrategia de desarrollo**. Esta hace referencia a una estrategia que persigue objetivos y metas económicas tanto en el plano doméstico como internacional (Van Klaveren, 1984).

Para completar los factores internos se adiciona una categoría específica, particularmente pertinente al estudio del caso chino, señalada por David Shambaugh. Este autor explica en su libro “*China's communist party: atrophy and adaptation*” que la **legitimidad y supervivencia del Partido Comunista Chino (PCCH)**, es una variable doméstica fundamental que influye sobre el comportamiento externo e interno que tiene la RPCH (Shambaugh, 2008).

Shambaugh (2008) explica en su libro que, luego del colapso de la URSS, los estudiosos chinos analizaron las razones por las cuales el partido único ruso cayó, con el fin de evitar que tal destino ocurriera en la RPCH. La conclusión a la que llegaron fue que la URSS había caído por su falta de capacidad de adaptación; se había osificado con el tiempo y no supo ser flexible como para adaptarse a la realidad cambiante.

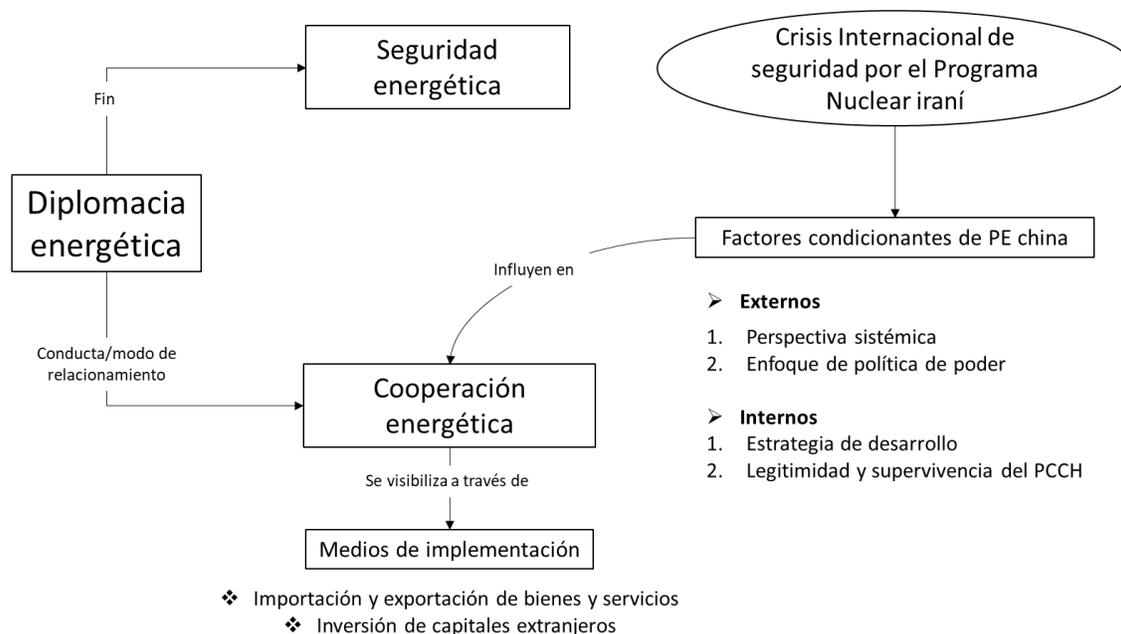
Como metáfora, el autor utiliza la idea del liderazgo del partido como si fuera una planta: si no recibe suficientes nutrientes y luz solar, se osifican y mueren; sin embargo, si reciben tales estímulos, pueden continuar creciendo de manera dinámica. De hecho, el peligro de osificación y muerte puede ser un estímulo para la adaptación y el crecimiento. Además, la osificación puede a su vez a su vez de motivación para la adaptación (Shambaugh, 2008).

El concepto clave es la adaptación, capacidad que Shambaugh (2008) afirma posee el PCCH. De esta forma, para aumentar su legitimidad externa y sobrevivir como régimen, las acciones chinas se estructuran en procesos de atrofia y adaptación.

Es decir, ante la evidencia de atrofia (síntomas de pérdida de legitimidad) el PCCH se comporta de forma reactiva, adaptándose a la nueva realidad, y proactivamente aplicando ajustes en su política exterior. No hacerlo, significaría aumentar sus probabilidades de muerte (Shambaugh, 2008).

En síntesis, los factores condicionantes de la política exterior china respecto a la cooperación energética con Irán durante la crisis nuclear que se analizan en este caso de estudio son los siguientes: dentro de los factores externos, (1) la perspectiva sistémica y (2) el enfoque de política de poder; y en cuanto a los factores internos, (3) la estrategia de desarrollo y la (4) legitimidad y supervivencia del PCCH.

Diagrama 1:
Marco teórico conceptual del caso



Fuente: Elaboración propia

Capítulo II

A. La cooperación energética sino-iraní antes de la crisis por el Programa Nuclear iraní

En este apartado se revisan los principales antecedentes de la cooperación energética y del vínculo bilateral entre China e Irán, a partir de los cuales es posible trazar una línea de base de la cooperación entre ambos países al momento de la emergencia de la crisis internacional que afectó su intensidad y características.

1. Los orígenes de la relación sino-iraní: cultura, comercio y posición en el sistema internacional.

El origen del vínculo entre China e Irán se remonta al período histórico en que ambos países eran la sede de grandes imperios. Su relación giró principalmente en torno al comercio. Sin embargo, Garver (2006) señala que ya en este período temprano, y a partir del intercambio entre culturas, ambos países comenzaron a moldear una visión estratégica sobre su vínculo, pavimentando un camino hacia la cooperación y la amistad.

No obstante, el tinte de su relación ha ido cambiando de acuerdo con la sucesión de distintos períodos en la historia de ambos. En tal sentido, puede señalarse que, mientras en un comienzo su conexión se fundamentó en la transferencia cultural e intercambios comerciales en el marco de la Ruta de la Seda⁹, sus relaciones modernas estuvieron permeadas por el legado de la Guerra Fría y la división hemisférica.

⁹ La Ruta de la Seda fue una red de rutas comerciales organizadas a partir del negocio de la seda china desde el siglo I a.C., que se extendía por todo el continente asiático, conectando a China con Mongolia, el subcontinente indio, Persia, Arabia, Siria, Turquía, Europa y África (Christian, 2000).

Ambos países comparten una narrativa histórica y política común, que caracteriza al sistema internacional como injusto y dominado por los poderes de Occidente. Tanto los gobernantes chinos como iraníes se han esforzado para defender la legitimidad de sus propios regímenes, a la luz de un sistema internacional regido por los principios de soberanía limitada y universalidad de los derechos humanos (Xingli, 2010).

Una serie de cambios y hechos históricos, ocurridos durante los siglos XIX y XX, contribuyeron en ambos casos al desarrollo de una ideología y un discurso defensivo frente a los poderes de Occidente (Harold y Nader, 2012).

Ambos países fueron reducidos a Estados semicoloniales a principios del siglo XX y luego forzados a ajustarse a los parámetros de conducta de un sistema internacional dominado por Occidente, de cuya gobernanza no participaban en igualdad de condiciones. Lo anterior como consecuencia de que Irán fuera dividido en zonas de influencia por Rusia y Gran Bretaña -luego de finalizar la Primera Guerra Mundial-, y China sufriera grandes derrotas militares en manos de Occidente durante el siglo XIX

Asimismo, China fue objeto de múltiples sanciones internacionales desde la revolución comunista de 1949 e Irán fue forzado por Gran Bretaña y Estados Unidos a realizar cambios políticos que contradecían los valores y la idiosincrasia de la nación persa en las décadas de 1940 y 1950¹⁰.

Si bien la posición común frente a Occidente sentó las bases para el acercamiento de ambos países, la principal razón de su vinculación fueron los intereses económicos y estratégicos (Hong, 2014). Prueba de ellos es que, a pesar de su pasado común, los intercambios entre China e Irán fueron mínimos hasta la Revolución Islámica de 1979. Esto principalmente como consecuencia de la presión que Estados Unidos ejercía sobre Irán para evitar que estableciera lazos comerciales estrechos con la China comunista. De hecho, no fue hasta que las relaciones entre China y Estados Unidos comenzaron a normalizarse que el Sha estableciera relaciones diplomáticas formales con la RPCH en 1971 (Razani y Idris, 2015).

¹⁰ El Reino Unido y Estados Unidos forzaron a Irán a perseguir los intereses de Occidente desde principios de los años 1940. Primero forzaron a Reza Pahlevi a renunciar al poder en favor de su hijo Mohammad, y subsecuentemente en 1953 apoyando un golpe con el Primer Ministro Populista Mohammad Mossadegh (Harold y Nader, 2012).

La intención de China de entablar buenas relaciones con la nueva República Islámica en 1979 se evidenció tempranamente cuando, a tres días de la declaración de la República, le extendió su reconocimiento. Beijing gradualmente logró ganarse la confianza de Teherán a través de una diplomacia hábil y la venta de armas a Irán durante la Guerra Irán-Irak (Harold y Nader, 2012).

Durante los años 80, China e Irán mantuvieron una cooperación limitada. Sin bien los líderes chinos entendían la relación con Irán como una forma de aumentar su influencia en Medio Oriente, la política del Ayatollah Khomeini de “*neither West nor East*” (Harold y Nader, 2012, p. 3), su aislamiento internacional y la guerra contra Irak, contribuyeron a reducir el margen de maniobra para el intercambio con China.

En los años 90 se produjo una notable profundización de la relación bilateral, como consecuencia de importantes cambios políticos acontecidos en ambos países a finales de los 80¹¹. Las políticas domésticas y exteriores de China e Irán se volvieron más pragmáticas en el transcurso de la década de los noventa. En ambos casos, se pasó de defender objetivos dogmáticos revolucionarios a centrarse en la modernización militar y el crecimiento económico.

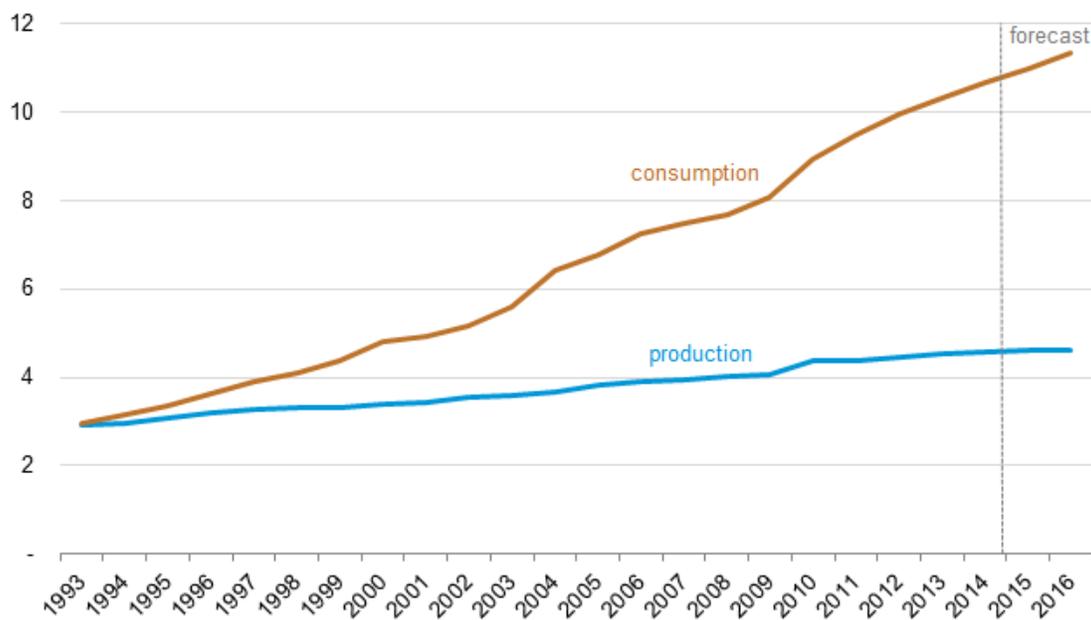
Lo anterior condujo que estos países comenzaran a cooperar con mayor intensidad en temas armamentísticos y de energía. También profundizaron sus intercambios diplomáticos, en vistas de resistir la presión de Occidente en relación con la situación de los derechos humanos y las libertades democráticas en ambos países (Harold y Nader, 2012).

El factor que intensificó la relación bilateral fue el aumento de la demanda energética china. En los años 90 China mostró un aceleramiento pronunciado de su tasa crecimiento. La magnitud fue tal que, en 1992, los delegados del 14^{avo} Congreso del Partido Comunista respaldaron la propuesta de Deng Xiao Ping de intensificar el cambio hacia una economía orientada a los mercados externos (Park y Glenn, 2010).

¹¹ En Irán, la finalización de la guerra Irán-Irak en 1988, fue seguida de la muerte de Khomeini en 1989 y la asunción del nuevo líder supremo Ayatollah Ali Khamenei y el presidente Hashemi Rafsanjani. En China, en 1989 se sucedieron las protestas prodemocráticas en la Plaza de Tiananmen que repercutirían en el corto y largo plazo en su política exterior y doméstica.

En 1993 la RPCH pasó de ser exportadora neta de petróleo a importadora neta tal como queda reflejado en el Gráfico 1. Esto significó un aumento en la importancia estratégica de su relación con países proveedores como Irán, con grandes reservas energéticas.

Gráfico 1:
Producción y consumo de petróleo de China, 1993 – 2016
(millones de barriles por día)



Fuente: *Energy Information Administration and Short-Term Energy Outlook*. Mayo 2015
<https://www.eia.gov/international/analysis/country/CHN>

En cuanto a Irán, el país enfrentó severas dificultades asociadas a la reconstrucción de su economía luego del conflicto con Irak, las cuales se vieron agravadas por el aislamiento internacional y la limitación para hacer negocios con Occidente, consecuencia de la política norteamericana de doble contención contra los dos países beligerantes. Esta situación, junto con las crecientes necesidades energéticas chinas, motivó el acercamiento entre ambos países. La cooperación entre ambos se tradujo en acuerdos de venta de hidrocarburos, y se extendió a otras áreas de cooperación, tales como el desarrollo de tecnología nuclear y misilística.

A finales de la década, los líderes chinos reconocieron que la asistencia a Irán en materia de tecnologías sensibles agravaba su ya deteriorada relación con Estados Unidos y ponía en riesgo su inserción en los mercados extranjeros, y en consecuencia comprometía su crecimiento económico. Fue por ello que, en 1997, la RPCCH decidió bajar el perfil de la relación con Irán. Si bien las ventas de hidrocarburos no se detuvieron, sí se puso fin a la cooperación en las áreas nuclear y misilística.

A continuación, se desarrollan los objetos, motivaciones y medios de implementación de la cooperación energética entre China e Irán en los noventa, principalmente desde la perspectiva de la política exterior china y el uso de la diplomacia energética como recurso de esta última.

2. La cooperación energética en materia de hidrocarburos en la década del noventa

La cooperación en torno a los hidrocarburos fue la piedra angular de las relaciones sino-iraníes durante toda la década. La misma fue motivada por marcados intereses económicos -y en menor medida, políticos- y se implementó a través de distintos medios.

2.1 Diplomacia energética china: la búsqueda de seguridad energética

Como ya se ha indicado en el presente análisis, el despegue económico de China en los noventa, con un crecimiento promedio del 10% anual (Chen, 2010), incrementó sus necesidades energéticas de forma notable.

A pesar de haber sido autosuficiente en petróleo en un pasado¹², en 2003 China reemplazó a Japón como el segundo mayor consumidor de energías primarias a nivel mundial (Chen, 2010), y en 2012 se convirtió en el principal consumidor de energía del mundo, superando a los Estados Unidos (Wu, 2015).

Las principales fuentes de la canasta energética de China son los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural). Sin embargo, debido a sus limitadas reservas y producción, la RPCCH es tornó dependiente del suministro extranjero.

¹² Solo ocho años antes, en 1985, China había exportado 30 millones de toneladas de petróleo (Chen, 2010).

Hasta un período reciente, el carbón tuvo un rol predominante en la matriz energética china, con un aporte de hasta el 70% (Wu, 2015).

El petróleo es la segunda fuente de energía de China. En 2012, el 73% del suministro fue importado (BP, 2013), y las predicciones indican que este porcentaje continuará incrementándose. La Administración de Información Energética (AIE), señaló que la dependencia de China de petróleo importado llegaría a un 81% para el año 2035 (AIE, 2012).

Comparado con el carbón y el petróleo, el porcentaje que representa el gas natural en la matriz energética es mucho menor. En 2006 comenzó a importar gas líquido en grandes cantidades, por lo cual la AIE estimó que el país podría convertirse en el segundo mayor importador de gas después de la UE (AIE, 2012).

Dada la inevitable y creciente dependencia de recursos energéticos del extranjero, especialmente de petróleo y gas, el gobierno chino impulsó desde los años 90 lo que se conoció como “*going out strategy*” (Xu, 2007).

El objetivo principal de esta estrategia fue diversificar las fuentes, tipos y canales de adquisición de petróleo del extranjero (Chien, 2007). Para ello incentivó a sus tres principales empresas nacionales petroleras (NOCs, por sus siglas en inglés)¹³ para que aseguraran estos recursos, a través de la compra de acciones en los mercados de ultramar, la exploración y perforaciones en países con recursos energéticos, y la construcción de refinerías y oleoductos en el extranjero (Leverett y Bader, 2005).

La estrategia *going out* no solo enfatizó la compra de petróleo en el mercado internacional, sino también el acceso rápido a las reservas de petróleo. En este sentido, los hacedores de política chinos argumentaron que la única forma de garantizar un flujo seguro de energía era tener control físico sobre las reservas, a través de inversiones o contratos de largo plazo con los países productores (Shirk, 2007). La estrategia “*going out*” fundamentó, motivó y guio las acciones de diplomacia energética que el país emprendió desde los noventa en adelante.

¹³ Las tres principales NOCs de china son: *China National Petroleum Corporation* (CNPC), *Petro-Chemical Corporation* (Sinopec), y *China National Offshore Oil Company* (CNOOC).

La diplomacia energética china buscó establecer y fortalecer relaciones propicias con Estados con abundantes reservas de energía, para lograr cooperar con estos y asegurar la seguridad energética doméstica. La diplomacia alcanzó principalmente a países de Medio Oriente y África, tales como la República Islámica de Irán.

2.2 Las motivaciones de la cooperación energética sino-iraní

Desde la perspectiva de China, Irán es poseedor de abundantes reservas tanto de petróleo como de gas que pueden cubrir la demanda nacional. Se calcula que a pesar de que Irán representa sólo el 1% de la población mundial, el país cuenta con el 7% de reservas naturales de energía (BP, 2009).

Asimismo, posee las terceras reservas más grandes del mundo de petróleo, y es el segundo productor y exportador de crudo entre los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Sus reservas de petróleo representaron en 2008 el 11,3% de las reservas mundiales, y su producción y exportación el 5,5% del total a nivel internacional (OPEP, 2009). De igual forma, posee alrededor del 16% de las reservas mundiales de gas, la segunda reserva más grande después de la Federación Rusa. No obstante, su producción de gas fue solo de un 3,3% dentro del total mundial y sus exportaciones fueron solo de un 0.5% en 2008 (OPEP, 2009).

En tal sentido, su baja producción de gas en este período fue destinada -en su mayoría- para consumo doméstico. Al respecto, y debido a que la demanda de gas por parte de China ha ido en aumento, las grandes reservas iraníes con amplio potencial para su explotación resultaron atractivas para los proyectos de inversión de la RPCH.

Uno de los principales motivos por los cuales China apostó a la cooperación energética con Irán, fue que el país ingresó tardíamente en el mercado internacional de energía (años 90). La explotación de recursos en casi la totalidad de países en el mundo con reservas de crudo y gas se encontraba ya bajo el control de compañías nacionales o de empresas petroleras occidentales (Hong, 2014).

En tal sentido, la RPCH se propuso cooperar con aquellos países en desarrollo afectados por sanciones estadounidenses o algún otro tipo de restricción impuesta por el sistema internacional -tales como Irán-, que impidiera o redujera la libre entrada de compañías y capitales occidentales (Shirk, 2007).

Como Occidente había disminuido el intercambio con Irán desde la guerra contra Irak, China aprovechó la oportunidad para llenar el vacío y comenzó a jugar un rol fundamental en la industria energética iraní.

El acercamiento a Irán fue motivado principalmente por el acceso a sus reservas naturales de gas y petróleo. Sin embargo, la relación no estuvo exenta de algunos cálculos de tipo estratégico, relacionados con contrarrestar la penetración de la influencia occidental en los países y mercados de Oriente Medio en el largo plazo.

Irán está emplazado en una zona geográfica estratégica que une las áreas más ricas del mundo en petróleo y gas: el Golfo Pérsico y el Mar Caspio. Más aún, posee una larga línea costera en el Golfo Pérsico y su territorio se extiende hacia el Estrecho de Ormuz, a través del cual pasan más de 13 millones de barriles de petróleo por día (Chen, 2010). En este sentido, Irán potencialmente podría convertirse en un *hub* energético regional.

Irán representó la mejor opción en Medio Oriente para los negocios chinos. Además de algunas coincidencias ideológicas que se mencionaron con anterioridad, el país persa era el único en la región con quien la RPCH podía entablar buenas relaciones sin injerencia directa de los Estados Unidos en sus acuerdos bilaterales, ya que no mantenía relaciones diplomáticas con Irán desde la Revolución Islámica¹⁴.

Como se destacó previamente, para que la cooperación energética se haga efectiva, ambas partes deben obtener beneficios de esta. Es por ello que es preciso también indicar las razones que motivaron a la cooperación desde la perspectiva iraní.

La razón más importante se derivó de la dependencia de Irán de su sector energético. Las ganancias provenientes de la exportación de petróleo representaban el 20% de su PIB, 80% de las ganancias en moneda extranjera y más del 60% de sus ingresos presupuestarios (Cordesman et ál., 2012).

¹⁴ En Medio Oriente existían solo tres Estados no árabes: Irán, Turquía e Israel. Estos dos últimos y los países árabes (excepto Líbano y Siria) tenían alianzas con Estados Unidos ya sea multilaterales (Turquía en la OTAN), bilaterales (Jordania, Israel, Egipto y Kuwait), cooperación estrecha en temas de seguridad (Arabia Saudita), o presencia de tropas estadounidenses (Irak).

Los daños causados por la Guerra Irán-Irak de los años 80 y el impacto negativo de las sanciones unilaterales impuestas por Estados Unidos -que afectaban distintos sectores de la economía iraní desde entonces-, habían deteriorado la infraestructura del petróleo, incluyendo su exploración, capacidad de refinamiento y capacidad productiva. En comparación con otros países productores, los niveles de producción de Irán estaban por debajo de su potencial capacidad extractiva. La producción petrolera se encontraba a niveles menores a los registrados antes de la Revolución Islámica de 1979 (Hong, 2014).

Lo anterior contribuye a comprender el entusiasmo con que el gobierno iraní recibió la oferta de China para mejorar los niveles de industrialización en el país. La RPCH pagaría una porción fundamental de sus importaciones de petróleo con equipamiento industrial y tecnológico.

2.3 Medios de la cooperación energética sino-iraní

La cooperación energética de China con Irán comenzó a mediados de la década del 90. Los medios de implementación de esta fueron principalmente los acuerdos comerciales para la provisión de petróleo iraní, y las negociaciones en base a propuestas chinas para ganar acceso a los campos iraníes ricos en hidrocarburos.

La siguiente tabla muestra las ventas en dólares de petróleo de Irán a China hacia finales de la década del noventa, evidenciando su notable aumento.

Tabla 1:
Importaciones chinas de petróleo iraní, 1996 – 2002
(en dólares americanos)

Año	1996	1997	2001	2002
Total	\$337.071.546	\$418.408.734	\$2.068.760.522	\$1.901.985.653

Fuente: Datos extraídos de WTO Database <https://timeseries.wto.org/> [Fecha de consulta: junio de 2020]

Además, en 1997, *China National Petroleum Corporation* (CNPC) comenzó sus negociaciones con *National Iranian Oil Company* (NIOC) para emprender una *joint venture* para la exploración *offshore* en Irán y en terceros países (Chen, 2010). Luego en 1999, constructores de barcos chinos firmaron contratos valuados en 400 millones de dólares para construir barcos petroleros para Irán (Chang, 2001).

El intercambio de visitas diplomáticas regulares entre líderes chinos e iraníes también denotaron la importancia que atribuían ambos países a esta relación bilateral de cooperación energética (Park y Glenn, 2010). Un claro ejemplo fue la visita del presidente iraní Mohammad Khatami a la RPCH en 2000, donde se reunió con el presidente chino Jiang Zemin. Como resultado, ambos dirigentes firmaron un comunicado donde dejaron plasmada una propuesta para cooperación energética bilateral que incluía la exploración petrolífera conjunta (People's Daily, 2000).

Cooperación en el ámbito nuclear

Motivados por el mismo espíritu de expansión de lazos comerciales, la RPCH de forma temprana -aunque por un período de tiempo breve- apoyó el desarrollo de tecnología nuclear en Irán en calidad de proveedor de insumos para su programa.

En 1985 ambos países firmaron un acuerdo de cooperación nuclear, en el marco de un acuerdo más amplio en materia armamentística. Este acuerdo no fue anunciado públicamente en ese momento, pero las motivaciones de China de proveer a Irán de *know-how* nuclear tenían una naturaleza exclusivamente comercial (Berger y Schell, 2013).

A partir de este acuerdo, entre 1985 y 1997 China se convirtió en el principal socio de Irán para el desarrollo de tecnología nuclear. Ayudó a Irán con la minería de uranio, la conversión y el enriquecimiento, así como en la provisión de tecnología para la fabricación de combustible (Garver, 2006).

Inicialmente la RPCH no reportó su asistencia al Programa Nuclear iraní para evitar el escrutinio internacional. Sin embargo, a principios de los 90, cuando esta cooperación se volvió más visible, Estados Unidos rápidamente presionó a China para poner fin a la cooperación (Dorraj y Currier, 2008). Paralelamente, la AIEA llevó a cabo inspecciones en las instalaciones iraníes, pero no encontró evidencia alguna de que el desarrollo nuclear se estuviera llevando a cabo con otros fines que no fueran de investigación y desarrollo en materia energética (Lotfian, 1997).

La presión y el escrutinio por las transferencias nucleares chinas llevaron a que la RPCH se replanteara los costos y beneficios de suministrar este tipo de bienes a países no alineados con los intereses occidentales, como era el caso de Irán.

Como resultado, previo a la Cumbre entre Estados Unidos y China de 1997, Washington impuso a Beijing una serie de requisitos, en vistas de proceder a la ratificación del Acuerdo de Cooperación Nuclear Pacífica que ambos países habían suscrito en 1985. China debía comprometerse por escrito a no proveer tecnología nuclear a Irán (Kan y Holt, 2007). La República Popular accedió finalmente a este pedido.

B. La cooperación energética sino-iraní en el período inmediato a la emergencia de la crisis internacional (2002-2006)

En este apartado se describen las principales características de la cooperación energética en el período posterior a la emergencia de la crisis por el Programa Nuclear iraní entre 2002 y 2006. Es decir, con anterioridad a la imposición de sanciones internacionales al régimen iraní por parte de las potencias del sistema.

1. La crisis internacional por el Programa Nuclear iraní

1.1 Orígenes del Programa Nuclear iraní

La República Islámica comenzó el desarrollo de su Programa Nuclear en la década de los 50. Las dos primeras décadas del Programa fueron marcadas por rápidos avances en el ámbito de la investigación. Es en los años 70, y con anterioridad a la Revolución Islámica -que instalara a los ayatollahs en el poder- que el país logró dotarse de las instalaciones necesarias para comenzar a producir energía atómica con capacidad de suministro a la red eléctrica del país.

El apoyo de los Estados Unidos, en el marco del programa Átomos para la Paz lanzado por Eisenhower en 1953, fue clave para el despegue de la investigación nuclear en Irán. De hecho, fue esta administración norteamericana la que entregó al país el primer reactor nuclear de investigación y proveyó de combustible para su operación.

Durante los 60 y 70, las empresas alemanas y francesas¹⁵ dotaron a Irán de los insumos que le permitieron avanzar en el ámbito de la producción de energía nuclear.

El apoyo de Occidente al desarrollo nuclear iraní se vinculó a la alineación del Sha Reza Pahlevi a las potencias internacionales, en un contexto internacional de Guerra Fría.

Con la fundación de la Agencia Internacional de la Energía Atómica en 1957 en el marco de las Naciones Unidas se inició la conformación del régimen internacional de no proliferación, cuya expresión normativa sería el Tratado de No Proliferación Nuclear -negociado en 1967 y suscrito por Irán tan solo un año más tarde.

La Revolución Islámica en 1979 deterioró las relaciones diplomáticas de Irán con Estados Unidos, que terminaron por romperse a raíz de la toma de rehenes estadounidenses en la embajada de Estados Unidos en Teherán. Como consecuencia, el gobierno norteamericano no sólo impuso un embargo comercial sobre Irán, sino que retiró cualquier tipo de cooperación en temas de desarrollo nuclear. Sumado a esto, presionó para que los demás países que habían estado involucrados en el Programa Nuclear iraní retiraran todo tipo de apoyo, rompiendo así los contratos que anteriormente se habían establecido (Roncero Martín, 2010).

Debe precisarse, que no fue únicamente la voluntad de los Estados occidentales de frenar los contratos en cooperación nuclear. El otro factor que propició un abandono del Programa Nuclear fue la voluntad del Ayatollah Khomeini. Este decidió no completar la construcción de los reactores en curso argumentando que Irán no necesitaba energía nuclear ya que contaba con suficientes reservas de petróleo y gas, aunque la razón de fondo podría deberse a que no le interesaba continuar una política que había sido enarbolado por el Sha en colaboración con Occidente.

¹⁵ Para mediados de 1970, Irán ya había lanzado un extensivo Programa Nuclear y se había fijado ambiciosos objetivos a largo plazo. Además, logró un acuerdo con Kraftwerk Union, una subsidiaria de Siemens de la Alemania occidental y con la compañía francesa Framatome para la construcción de nuevos reactores (Iran Watch, 2002). En 1974, el país del Sha Reza Pahlevi, también reportó una inversión un billón de dólares en una planta enriquecedora de uranio propiedad de Eurodif, un consorcio europeo (International Nonproliferation Conference, 2003).

Adicionalmente, por su potencial uso en la fabricación de armas de destrucción masiva, desde un punto de vista religioso, el desarrollo de esta clase de tecnología era considerado anti islámico. Por último, existió la razón económica ya que Irán no sólo se vio afectado por el embargo comercial estadounidense, sino que el inicio de la Guerra Irán-Irak en 1980 significó un alto gasto por parte del nuevo gobierno iraní.

El asilamiento tras el fin de la guerra con Irak, las hostilidades con sus vecinos y la presión de las sanciones económicas norteamericanas, en el plano internacional, y las demandas energéticas de una población en crecimiento y una industria en reconstrucción, en el plano doméstico, motivaron una redefinición de la postura iraní frente a su propio Programa Nuclear. Estas razones motivaron a Irán a reanudar su Programa Nuclear a finales de los 80 durante la presidencia de Akbar Hashemi Rafsanjani.

A pesar del derecho de Irán -como Estado parte del TNP- a desarrollar energía nuclear con fines pacíficos, la reactivación de su Programa no fue bien recibida por Occidente. Tal como declarase Condoleezza Rice¹⁶: *“this is not an issue of rights but of whether or not ... Iran can be trusted”* (Agence France-Presse, 2005).

Fue así que, como se mencionó anteriormente, la reactivación del Programa Nuclear se realizó con la asistencia de países de Oriente, especialmente de China y de Rusia¹⁷.

Para 2002, la República Islámica ya dominaba la tecnología necesaria para generar uranio enriquecido, uno de los materiales que pueden ser usados para alimentar un arma nuclear (AIEA, 2003).

¹⁶ Condoleezza Rice fue secretaria de Estado de la administración de George W. Bush entre 2005 y 2009.

¹⁷ Con China, firmó dos protocolos de cooperación nuclear, uno en 1985 y otro en 1990. También en 1995, Irán firmó otro protocolo de cooperación, pero esta vez con la Federación Rusa para completar la construcción de los reactores en Bushehr que los alemanes habían dejado inconclusos (AIEA, 1995). Además, a partir de un contrato firmado con la República Argentina en 1987, se completó en 1993 la conversión del reactor del Centro de Investigaciones de Teherán por parte del Instituto de Investigación Aplicado de Argentina (Masterson, 2020).

Durante los años 90, tanto China como Rusia continuaron ayudando a Irán incluso si muchas veces sus respectivos gobiernos declararon públicamente que limitarían la asistencia nuclear (Iran Watch, 2016). También se cree que, durante este período, Irán recibió tecnología para enriquecer uranio a través de una red del mercado negro manejada por el científico paquistaní Abdul Qadeer Khan (Cronin et ál., 2005).

1.2 *Los fundamentos de la crisis internacional*

“En términos generales, tener capacidad para enriquecer uranio no implica contar automáticamente con capacidad suficiente para poder fabricar armas nucleares” (Tognoli, 2017, p. 45). De hecho, no existieron pruebas concluyentes que pudieran determinar si efectivamente Irán se proponía su fabricación.

En tal sentido, la crisis por el Programa Nuclear Iraní se efectuó en base a un cálculo de probabilidades. Por un lado, según los sectores estadounidenses más conservadores la fabricación de armamento nuclear era un hecho inminente en el corto plazo. Por otro lado, para muchos de los especialistas en materia nuclear pasaría una década hasta que Irán lograra hacerse con un arma nuclear. Y, por último, grupos más escépticos sostuvieron que era impensable que los iraníes siquiera lo intentasen (Tognoli, 2017).

A pesar de la falta de pruebas concluyentes, existieron una serie de hechos e irregularidades de procedimiento que generaron sospechas en la comunidad internacional, y llevaron a que el desarrollo del Programa Nuclear iraní fuera considerado una amenaza para la seguridad internacional.

En 2002 un grupo opositor al régimen iraní conocido como Comité Nacional de Resistencia Iraní, reveló que Irán había construido un nuevo establecimiento para el enriquecimiento de uranio en Natanz y una planta de producción de aguas pesadas en Arak, sin haberlo declarado a la AIEA (Masterson, 2020).

Luego, en junio de 2003, Mohammad El Baradei, en ese entonces director de la AIEA, presentó un informe a la Junta de Gobernadores del organismo, que describía las actividades clandestinas que había desarrollado el país persa en materia nuclear, a través de la importación de distintos tipos de uranio desde 1991, hecho que violaba los acuerdos existentes con el organismo¹⁸. Este informe llevó a que se instara a Irán a firmar ese mismo año un Protocolo Adicional al TNP¹⁹.

¹⁸ Se estima que Irán utilizó en sus experimentos de enriquecimiento de uranio material suministrado por China en 1991, que contenía residuos de hexafluoruro de uranio, que era un material de mucha mejor calidad que el producido por Irán. Con ello, habría conseguido adelantarse sensiblemente en sus investigaciones (Rebolledo Garrido, 2006).

¹⁹ Res. GOV/2003/75

Asimismo, la República Islámica reconoció a la AIEA que, sin haberlo declarado, había llevado a cabo experimentos de separación de plutonio en el Centro de Investigación Nuclear de Teherán. Estos experimentos habían sido realizados entre 1988 y 1998 utilizando el reactor de investigación sometido a salvaguardias y suministrado por los Estados Unidos.

Como puntualizó Vicente Garrido Rebolledo (2006), si bien las cantidades de plutonio que fueron producidas eran insignificantes, tras el descubrimiento de la planta de Arak, la cuestión despertó fuertes preocupaciones. Incluso, estas inquietudes aumentaron cuando las autoridades iraníes admitieron que habían adquirido componentes para la construcción de dicha planta en el mercado negro (Fernández, 2005). Adicionalmente, los inspectores de la AIEA descubrieron componentes no declarados pertenecientes a una avanzada centrifugadora para el enriquecimiento de uranio en la base militar de las fuerzas aéreas iraníes en Parchim²⁰. Asimismo, constataron que Irán había construido túneles y depósitos subterráneos con el objetivo de almacenar materiales y equipos atómicos.

Al año siguiente, el Director General de la AIEA dio a conocer un informe sobre la aplicación del Acuerdo de Salvaguardias con Irán²¹ (AIEA, 2005) y en virtud de aquel, la Agencia aprobó una nueva Resolución²² (AIEA, 2006) que buscaba reforzar la demanda de medidas de transparencia explicitadas en el Protocolo Adicional de 2003.

Ante el pedido de la AIEA y la presión diplomática internacional, los iraníes accedieron a las demandas, y permitieron a los inspectores de la Agencia realizar entrevistas a sus científicos, visitar el complejo militar ubicado en Parchim y tomar muestras de las instalaciones donde se creía que se trabajaba en construir armamento nuclear. A su vez, se les facilitaron algunos documentos como garantía de transparencia, tal como exigía la Resolución.

Producto de esta visita, los inspectores de la AIEA tuvieron acceso en dos ocasiones a las instalaciones de Parchim y pudieron tomar muestras ambientales. Un informe publicado en 2006 señaló que no observaron ninguna actividad inusual en los edificios y los resultados del análisis de muestras ambientales no indicaron la presencia de materiales nucleares (BBC News, 2015).

²⁰ El complejo de Parchim, al sur de Teherán, estaba dedicado a la investigación, desarrollo y producción de municiones, cohetes y explosivos.

²¹ Res. GOV/2005/67

²² Res. GOV/2006/14

Sin embargo, como destaca Fernández (2005), el Departamento de Estado norteamericano calificó que la cooperación iraní con el organismo fue superficial, y siguió presionando para que la AIEA encomendara el caso al CSNU.

Finalmente, la AIEA votó en febrero de 2006 la remisión del caso al Consejo de Seguridad. China estuvo entre los países que votaron a favor de esta resolución en el marco de la Junta de Gobernadores del organismo.

2. La posición de China frente a la crisis internacional

De acuerdo con lo planteado en el Capítulo I de este estudio, existen factores externos que pueden influenciar las conductas de los Estados. Producto del *affaire* nuclear iraní y las alarmas que este despertó en la comunidad internacional, la RPCH se encontró frente nuevos condicionantes externos en su política exterior con Irán: por un lado, la presión del sistema internacional por resguardar la seguridad internacional y el respeto a la no proliferación; y por el otro, las presiones individuales de los Estados que forman parte del sistema internacional. El primero de estos factores externos es el que se denomina perspectiva sistémica, el segundo refiere al enfoque de política de poder.

China utilizó su lugar en la Junta de Gobernadores de la AIEA para dilatar los esfuerzos de los países occidentales que buscaban enviar el caso nuclear de Irán al CSNU. Beijing insistió en que el tema nuclear debía resolverse dentro del marco de la AIEA a través de la negociación, en lugar de delegar el caso al Consejo de Seguridad (Wu, 2015). El embajador chino Zhang Yan explicó en la reunión de la Junta de Gobernadores de la AIEA del 18 de septiembre de 2004 que aquella era la posición de China respecto al asunto iraní (Misión Permanente de la República Popular China en las Naciones Unidas y Otras Organizaciones Internacionales en Viena, 2004).

En línea con esta postura, China votó reiteradamente en contra de las resoluciones de la AIEA relativas a la cuestión nuclear iraní, hasta su abstención del 24 de septiembre de 2005 (véase Tabla 2). China sostuvo que de delegarse el caso al CSNU este impondría sanciones a Irán, lo cual sería contraproducente para la resolución de la crisis por el Programa Nuclear iraní (Wu, 2015).

A pesar de los esfuerzos chinos, el caso fue derivado al CSNU, y desde entonces China comenzó a votar positivamente las resoluciones de la AIEA. Este giro en la política china será analizado en detalle en el Capítulo III.

Tabla 2:
Votos de China en las Resoluciones de la AIEA
respecto al Tema Nuclear de Irán

Fecha	Voto de China
12 de septiembre de 2003	(Adoptada sin votación)
26 de noviembre de 2003	En contra
3 de marzo de 2004	En contra
18 de junio de 2004	En contra
18 de septiembre de 2004	En contra
29 de noviembre de 2004	En contra
11 de agosto de 2005	En contra
24 de septiembre de 2005	Abstención
4 de febrero de 2006	A favor
27 de noviembre de 2009	A favor
18 de noviembre de 2011	A favor
13 de septiembre de 2012	A favor

*Fuente: Elaboración propia en base a AIEA (2003 – 2012) “IAEA and Iran: IAEA Resolutions”.
<https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-resolutions>*

China defendió, desde el inicio de la crisis, el derecho de Irán de llevar a cabo un Programa Nuclear con fines pacíficos. Si bien ambos países tenían buenas relaciones e intereses económicos mutuos, China fundamentó su defensa del caso en relación con dos principios arraigados en su política exterior: el respeto a la soberanía de los Estados y la no intervención en asuntos internos.

Habiendo vivido en carne propia las intrusiones extranjeras desde mediados del siglo XIX, la RPCH se volvió particularmente sensible al respeto de la soberanía y la no intervención en los asuntos internos (Shen, 2006).

De hecho, la RPCH defendió el principio de no intervención desde su nacimiento²³ y la incorporó como principio en su política exterior desde la Conferencia de Bandung de 1955 y la formación del Movimiento de Países No Alineados (Díaz, 2020)²⁴.

3. La cooperación energética entre 2002 y 2006

Durante los primeros años de la crisis de seguridad internacional, China profundizó su cooperación energética con el país persa. De hecho, el contexto internacional favoreció a China, ya que muchas empresas extranjeras comenzaron a retirarse del territorio iraní abriendo nuevas oportunidades para el ingreso de firmas chinas y para la acción de los diplomáticos chinos quienes buscaron profundizar sus lazos con Teherán.

A medida que las tensiones por la crisis nuclear escalaron, la política de China hacia Irán se convirtió en un blanco para las críticas de Occidente. En este sentido, se argumentó que la RPCH priorizaba su seguridad energética por sobre la cooperación internacional en temas clave como la seguridad internacional (Hong, 2014). Se sostuvo que China no actuaba como un actor responsable en el sistema político internacional, al mantener buenas relaciones con Estados considerados parias, como Irán. Tal como escribiera Robert Kaplan en *The Atlantic*: “China is refusing to be a responsible stakeholder in the international political system, cultivating, as it has been, good relations with some of the worlds’ most odious regimes” (Kaplan, 2005).

Difícilmente China buscó desafiar a las grandes potencias del sistema internacional al relacionarse con Irán. Por el contrario, factores internos como la promoción de su estrategia de desarrollo económico y las demandas energéticas asociadas a la misma, condicionaron las decisiones de política exterior que el país tomó con relación al caso iraní.

²³ En la Conferencia Afroasiática de Bandung, la cual reunió a 29 jefes de Estado de la primera generación poscolonial de líderes de los dos continentes, el objetivo fue identificar y evaluar los problemas mundiales del momento, y desarrollar políticas conjuntas en asuntos exteriores. Un aparte de las palabras del entonces primer ministro chino, Zhou Enlai, al dirigirse a los asistentes fue:

“Como comunistas, creemos firmemente en el comunismo, y también creemos firmemente en la superioridad del sistema socialista. No obstante, no venimos a difundir ideologías particulares o a propagar los sistemas políticos de algunos países en la Conferencia. Por el contrario, la delegación china viene a buscar puntos en común y a eliminar las discrepancias entre nosotros” (China Radio Internacional, 2013)

²⁴ Un ejemplo reciente donde se evocó el principio de no intervención fue cuando China vetó el proyecto de resolución del CSNU que buscaba aprobar una intervención armada en Siria en 2012. Habiéndose abstenido en 2011 a la resolución que terminó por efectivizar una intervención en Libia con catastróficas consecuencias, la RPCH decidió ser más enfático en su negativa respecto al caso sirio.

Objetivos de seguridad energética doméstica y acciones de diplomacia energética -al igual que durante los '90- fueron los que guiaron la política exterior china hacia Irán en esta materia.

Entre 1998 y 2003, el 50,9% de las importaciones chinas de energía provinieron de Medio Oriente. Irán, en particular, representó el 13,6% de las importaciones de crudo. En estos años Irán se transformó en el segundo mayor exportador de petróleo a China luego de Arabia Saudita. Estos valores no han dejado de crecer desde entonces. Para 2004, China importó 130 millones de toneladas de petróleo de Irán, llegando a representar un 15% del total de sus importaciones (Shen, 2006).

En línea con lo expuesto hasta aquí, y a pesar de los esfuerzos de los Estados Unidos por aislar a Teherán, la RPCH e Irán siguieron intercambiando visitas oficiales de alto nivel. En abril de 2002 -año en que George Bush incluyó a Irán como miembro en la lista de países promotores del terrorismo internacional- Jiang Zemin visitó a su homólogo iraní. Durante esta visita, los mandatarios intercambiaron sus visiones sobre la relación sino-iraní, así como también sobre temas regionales e internacionales de interés mutuo. Al final del encuentro, los presidentes firmaron seis documentos. Los temas de esos acuerdos fueron: la cooperación energética de petróleo y gas, evitar el cobro doble de impuestos, correo, cooperación en telecomunicaciones y tecnologías de la información, transporte marítimo, la implementación de planes de intercambio cultural entre 2003 y 2005, y el establecimiento de un consejo de negocios entre ambos (MAERPC, 2002).

En noviembre de 2004, China firmó un acuerdo de Gas Natural Licuado (GNL) con Irán por 100 billones de dólares. En ese momento este acuerdo fue apodado El Acuerdo del Siglo ya que consistía en el envío de 10 millones de toneladas de GNL iraní a China por los siguientes 25 años (Afrasiabi, 2004).

A modo de compensación por este acuerdo, en 2004 Irán y China firmaron un Memorándum de Entendimiento a partir del cual el gobierno iraní dio el derecho al gigante petrolero chino Sinopec de desarrollar el campo de Yadavaren.

A pesar de que en un inicio este yacimiento estaba fuertemente subexplotado, después de la asistencia china, los iraníes fueron capaces de extraer 300.000 barriles de crudo por día. Como parte del acuerdo, la mitad debía ser vendido a China (Shen, 2006).

Interesa destacar que, en 2005 y como resultado de la cooperación en materia energética con China, Irán adquirió el estatus de observador en la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS). Esta organización intergubernamental de seguridad mutua y cooperación económica fue fundada en 2001 y es liderada por la RPCH y Rusia. En la Cumbre de Moscú de la OCS de octubre de 2005, el Secretario General puntualizó que iban a priorizarse proyectos de energía conjuntos, incluidos proyectos petrolíferos.

La OCS no sólo promociona la cooperación en seguridad sino también la cooperación en energía. Garver calificó este hecho como “*another dimension of China’s effort to counter US efforts to isolate Tehran*” (2013, p. 84).

En síntesis, en los primeros años de la crisis internacional, la cooperación energética entre ambos países se intensificó. Este hecho es aún más representativo y contradictorio con una conducta esperable dado el contexto internacional de crisis, si consideramos que -por ejemplo- los volúmenes comerciados en ventas de petróleo se incrementaron exponencialmente en estos años, en comparación con las ventas de crudo de finales de los ’90. Esto da cuenta de que, en sus decisiones de política exterior respecto de la cooperación energética con Irán, China estuvo condicionada por el factor interno de su estrategia de desarrollo.

Tabla 3:
Importaciones de crudo de China desde Irán, 2000 – 2007
(unidad: 10,000 toneladas)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Importación	700.05	1,084.70	1,063.00	1,238.89	1,323.74	1,427.28	1,677.42	2,053.68
% ^a	9.96	18.00	15.32	13.60	10.78	11.23	11.55	12.59

Fuente: Datos de 2000-2004 compilados de Tsuei (2007); datos de 2005-2007 recuperados de Tian (2008).

Notas:

^a Porcentajes sobre el total de importaciones chinas de crudo para el período.

C. Consideraciones parciales

En este capítulo se estudió que la relación bilateral entre China e Irán tiene su origen en la transferencia cultural e intercambios en el marco de la Ruta de la Seda cuando ambos eran grandes imperios. Además, la historia reciente, específicamente los hechos ocurridos en los siglos XIX y XX, construyeron en ambos actores una narrativa común que caracterizó al sistema internacional como injustamente dominado por los poderes de Occidente.

En los años 90, Irán y China profundizaron su relación producto de que la RPCH evidenció un aceleramiento pronunciado de su tasa crecimiento. Este crecimiento, solo podía ser mantenido a partir de la disponibilidad de enormes y crecientes recursos energéticos. Sin embargo, para 1993 la RPCH había agotado casi la totalidad de sus reservas, por lo cual pasó a ser importador neto de petróleo. Esto significó un aumento en la importancia estratégica de su relación con Irán debido a sus grandes reservas de crudo.

Paralelamente, los daños causados por la Guerra Irán-Irak de los años 80 y el impacto negativo de las sanciones impuestas por Estados Unidos desde entonces, habían deteriorado la infraestructura del petróleo en Irán, incluyendo su exploración, capacidad de refinamiento y capacidad productiva. En comparación con otros países productores, los niveles de producción del país persa estaban por debajo de su potencial capacidad extractiva. La dependencia iraní del sector energético y su aislamiento internacional generó que acogiera con beneplácito las propuestas chinas de cooperación energética. En definitiva, el aislamiento iraní y la creciente necesidad de energía de China, unió a ambos países.

La cooperación energética de China con Irán se enmarcó en la estrategia de diplomacia energética *going out* que impulsó el gobierno chino en los años 90. Fue así cómo se incentivó a las tres principales NOCs para que aseguraran recursos energéticos a través de la compra de acciones en los mercados de ultramar, la exploración y perforaciones en países con recursos energéticos y la construcción de refinerías y oleoductos en el extranjero. Lo fundamental de esta estrategia fue la idea de que la única forma de garantizar un flujo seguro de energía era teniendo control físico sobre las reservas a través de inversiones o contratos de largo plazo con los países productores.

De allí se entiende la diplomacia energética de China: establecer relaciones propicias con Estados con abundantes reservas de energía para lograr cooperar en materia energética con ellos y así asegurar su propia seguridad energética. Naturalmente, esta diplomacia involucró a múltiples países -especialmente de Medio Oriente y África- para disminuir la dependencia china de sus fuentes de suministro, pero a partir de esta estrategia, Irán se convirtió en uno de los principales socios energéticos de China.

La motivación de las relaciones sino-iraníes fue la energía: la seguridad energética para China y la necesidad de un socio que estuviera dispuesto a desarrollar el sector energético para Irán.

Durante los años noventa la cooperación entre la RPCH e Irán comenzó a crecer con rapidez. Si observamos los medios de implementación de la cooperación energética antes de 2002, encontramos que las importaciones chinas de petróleo iraní crecieron rápidamente; comenzaron las negociaciones entre compañías chinas e iraníes de petróleo para emprender una *joint venture* para la exploración *offshore* en Irán y en terceros países; se firmaron contratos para la construcción de barcos petroleros en Irán; y se intercambiaron visitas diplomáticas como la del presidente iraní Mohammad Khatami a la RPCH donde junto con el presidente chino Jiang Zemin firmaron un comunicado donde dejaron plasmada una propuesta para cooperación energética bilateral que incluía la exploración petrolífera conjunta.

Durante los primeros años de la crisis internacional por el Programa Nuclear iraní (2002 – 2005) China defendió el derecho de Irán en la AIEA a desarrollar energía nuclear con fines pacíficos y votó en contra de las resoluciones que buscaban que el caso iraní fuera derivado al CSNU. Sus argumentos evocaron los principios de la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de terceros países.

A pesar de que entre 2002 y 2005 las tensiones por el Programa Nuclear fueron escalando, China hizo caso omiso a las críticas de los países occidentales que juzgaban que estaba siendo un actor irresponsable por cooperar en materia energética con un país considerado como paria a nivel internacional que ponía en peligro la seguridad colectiva producto de su Programa Nuclear.

La conducta de china ante el caso se explica por factores internos que condicionaron y tuvieron mayor peso en sus decisiones de política exterior. Estos relacionados a la necesidad de energía para continuar con su estrategia de desarrollo, que pesó más que los factores externos como la postura de las potencias occidentales ante la crisis.

Siendo cuidadosa de no generar un enfrentamiento directo con Estados Unidos, China buscó asegurar su desarrollo doméstico intensificando la cooperación energética con Irán entre 2002 y 2005.

En síntesis, en este Capítulo se pudo constatar que a pesar de la emergencia de la crisis internacional de seguridad por el Programa Nuclear iraní y las críticas que recibió China por su cooperación energética con el país persa, la RPCH priorizó su desarrollo doméstico en vistas de mantener su crecimiento económico. Esto no significó un enfrentamiento con las potencias occidentales, sino que mediante la negociación diplomática y los argumentos legales que respaldaban el derecho de Irán de desarrollar energía nuclear con fines pacíficos intentó evitar que el caso fuera derivado al CSNU.

Capítulo III

El caso iraní puso a prueba la habilidad de China para balancear sus intereses domésticos con sus responsabilidades como poder global emergente. En otras palabras, mostrarse a sí mismo como un defensor de la no proliferación nuclear, buscando ser visto como un actor responsable en la comunidad internacional (Zoellick, 2005), sin descuidar sus intereses de seguridad energética, para lo cual necesitaba mantener la cooperación energética con Irán.

Cuatro consideraciones modelaron el comportamiento de la RPCH con relación al *affaire* nuclear: (1) perpetuar el régimen de no proliferación nuclear; (2) mantener la cooperación energética y los lazos económicos con Irán; (3) proteger su relación con los Estados Unidos y; (4) promover su imagen internacional en el sistema.

En el Capítulo II se demostró que, durante los primeros años de la crisis, China apoyó a Irán en la Junta de Gobernadores de la AIEA mostrándose en contra de la imposición de sanciones económicas. Evocó el principio de la soberanía y la no intervención en los asuntos internos para defender la validez del Programa Nuclear iraní y priorizó su estrategia de desarrollo doméstico y la cooperación con Irán, a pesar de las críticas internacionales.

Lo anterior no significó un enfrentamiento abierto con las potencias del sistema internacional. Por el contrario, la RPCH adoptó una postura negociadora y flexible, argumentando que una resolución a través de la diplomacia y el diálogo multilateral, en lugar de sanciones punitivas, era la mejor manera de resolver la cuestión nuclear iraní. “*In the Iranian case, Beijing believes that sanctions are unlikely to produce results, given their failure to stop Tehran’s nuclear activities to date*” (International Crisis Group, 2010, p. 11).

Desde los noventa la política exterior de Beijing se basó en “un nuevo concepto de seguridad” (Djallil, 2011, p. 231). En términos generales este abordaje implicó que China actuaría como actor responsable en la arena internacional, mientras continuaba su ascenso pacífico (Gill, 2010). Su visión acerca de la seguridad internacional subrayó la importancia de una seguridad común, sosteniendo que ningún Estado puede mantener su propia seguridad a expensas de sus vecinos. Al respecto, la seguridad solo podía alcanzarse a partir de la confianza y los beneficios mutuos, y la coordinación negociada de manera multilateral entre los Estados (Bolt et ál., 2008).

Sin embargo, la intransigencia de Irán, su escasa colaboración con la AIEA y la presión del sistema internacional, no dejaron otra opción a China que la de aceptar, en marzo de 2006, la transferencia del *dossier* nuclear de Irán de la AIEA al CSNU.

En 2006 se evidenció un cambio en la política china respecto del caso iraní. Por un lado, China cambió su votación en el marco de la Junta de Gobernadores de la AIEA (Tabla 2), pasando de rechazar sus resoluciones a votar a favor. Por otro lado, desde que el caso estuviera bajo la titularidad del Consejo de Seguridad, la RPCH aprobó sistemáticamente las Resoluciones sobre el caso, emanadas de este órgano de las Naciones Unidas.

A. La política de sanciones a Irán

Para abordar la crisis generada por el Programa Nuclear iraní se plantearon dos tipos de medidas. Por un lado, las negociaciones multilaterales, y por el otro lado, las medidas coercitivas. Estas últimas podemos dividir las sanciones políticas impuestas por el CSNU orientadas -principalmente- a restringir la adquisición de insumos para el Programa Nuclear iraní, y las sanciones económicas unilaterales y multilaterales impuestas por Estados Unidos y la UE respectivamente.

El común denominador en las potencias fue que optaron por medios que excluían el uso de la fuerza militar. Si bien fueron las sanciones unilaterales o en bloque -en el caso de la UE- las que significaron mayores perjuicios para la República Islámica, estas encontraron su respaldo y justificativo legal en el sistema de sanciones planteado por el CSNU.

1. La formación del grupo negociador P5+1

El 4 de febrero de 2006 la Junta de Gobernadores de la AIEA adoptó la Resolución GOV/2006/14 (AIEA, 2006) donde se dejó sentado que el modo idóneo para resolver las cuestiones pendientes y fomentar la confianza en la naturaleza exclusivamente pacífica del Programa Nuclear iraní, era a través de que Irán cooperara.

Se juzgó necesario que Irán: restableciera y mantuviera suspendidas todas las actividades de enriquecimiento y reprocesamiento de uranio, incluyendo la investigación y el desarrollo -que debería ser verificado por la Agencia-; reconsiderar la construcción del reactor de investigación operado con agua pesada de Arak; ratificar e implementar con premura el Protocolo Adicional firmado en 2003; e implementar todas las medida de transparencia que le solicitase el Director General de la AIEA (AIEA, 2006).

En ese contexto, Beijing, preocupado por la imposibilidad de impedir por mucho más tiempo el envío del caso nuclear de Irán al Consejo de Seguridad, envió una comunicación muy clara a Teherán invitándolo a no reanudar sus actividades de enriquecimiento de uranio con la esperanza de poder frenar su envío al CSNU. Sin embargo, la República Islámica reaccionó negativamente y desestimó la Resolución de la Junta de Gobernadores señalando que no había fundamentos legales para estas acciones. El subdirector del Consejo de Seguridad de Irán, Javed Vaeidi, declaró que se pondrían inmediatamente en marcha los pasos necesarios para reanudar el enriquecimiento de uranio y recortar las atribuciones de inspección de la AIEA (Arredondo, 2006).

Estos acontecimientos dieron nacimiento al P5+1, como grupo negociador encargado de tratar la cuestión iraní relativa a su Programa Nuclear y estuvo integrado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Alemania. Este grupo buscaba reflejar una posición común de las potencias del sistema internacional frente al caso, que obligara a Irán a negociar una salida o enfrentar las consecuencias de no hacerlo. A pesar de ello, el consenso entre las potencias no se logró con facilidad, y, no fue hasta 2010 que el gobierno de Ahmadinejad mostró un interés real en negociar con el grupo.

Al respecto, Ibáñez (2011), analiza que al momento de iniciar las conversaciones en el marco del P5+1, Irán no experimentaba en una situación económica de urgencia que lo obligase a lograr un acuerdo en lo inmediato.

En gran medida ello se debía que tanto la UE como China continuaban comprando petróleo iraní y, en consecuencia, el país continuaba recibiendo los ingresos del sector que sostenía la economía del país con normalidad.

Otro factor que dificultó el inicio de las negociaciones formales fue que Estados Unidos impuso como requisito previo para su participación en cualquier salida negociada a la crisis que Irán suspendiera todas sus actividades nucleares.

La falta de acuerdo entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Alemania fue evidente desde la creación misma del grupo, especialmente en lo que refiere a las medidas a adoptar en el caso de que Irán no colaborara. A pesar de los esfuerzos europeos de traer a Irán a la mesa de negociación, el país mostró una postura intransigente y se negó a “cualquier iniciativa que no incluyera el derecho de Irán a tener tecnología nuclear” (Rebolledo Garrido, 2006, p. 10). En definitiva, “Todas las reuniones mantenidas entre el P5+1 y la República Islámica de Irán estuvieron marcadas por la desconfianza mutua” (Hidalgo García, 2013, p. 4).

A pesar de las diferencias de tono en el diálogo, finalmente los Estados Unidos y los países europeos aunaron posiciones. Los que no se mostraron conformes por la posición adoptada por el grupo negociador fueron China y Rusia. Los líderes chinos argumentaron que mientras Irán honrara el TNP y no empleara tecnología nuclear con fines militares, no debía ser forzado a abandonar sus derechos como adherente al Tratado, incluyendo el enriquecimiento de uranio. La realidad es que ni China ni Rusia creían que Irán poseía la habilidad para desarrollar bombas nucleares en el corto plazo y por lo tanto no compartieron la urgencia planteada por las potencias occidentales (Tognoli, 2017).

A pesar de los intentos de retrasar e incluso alivianar las condiciones para el país persa, ninguno de los dos sacrificaría sus relaciones con Occidente en una oposición directa para defender a Irán.

2. Las medidas coercitivas: sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y sanciones unilaterales

Como se mencionó anteriormente, existieron dos tipos de sanciones, las derivadas de las Resoluciones del Consejo de Seguridad, y aquellas medidas que, unilateral y multilateralmente, fueron aprobadas por algunos Estados del sistema internacional contra la República Islámica de Irán, particularmente países europeos y Estados Unidos.

Las primeras estuvieron respaldadas por un total de seis resoluciones²⁵ y se propusieron imponer medidas coercitivas que impidieran a Irán continuar con su Programa Nuclear. Estas medidas fueron: la prohibición de ventas de tecnología nuclear al país; el congelamiento de bienes de empresas y personas vinculadas al sector nuclear iraní; la prohibición de venta de armas o bienes de doble uso; la autorización de inspecciones de cargamento considerado sospechoso; y el llamado a las instituciones financieras a evitar el otorgamiento de préstamos o garantías a la República Islámica.

Todas estas resoluciones, en particular la Resolución 1929 votada luego de una escalada del conflicto en 2010, proveyeron de un marco legal y justificativo del segundo conjunto de medidas que tomaron unilateralmente las potencias occidentales.

A diferencia de las anteriores, que no sancionaron directamente sectores clave de la economía iraní, las sanciones unilaterales y multilaterales impuestas por Estados Unidos y la UE sí tuvieron como objetivo sofocar económicamente al país para forzarlo a llegar a un acuerdo de limitación nuclear.

En el caso de los Estados Unidos, las nuevas sanciones se sumaron a una lista de sanciones preexistentes a la crisis por el Programa Nuclear de Irán. Como ya se mencionó en el Capítulo II, los Estados Unidos han aplicado una política de sanciones contra la República Islámica de Irán desde su nacimiento en 1979. Las anteriores fueron aplicadas justificándose en otros asuntos como el fomento del terrorismo internacional, la interferencia de Irán en la política exterior de otros países de Medio Oriente y la violación de los derechos humanos.

Tanto las medidas tomadas por el país norteamericano desde 2006, como las anteriores a este período, sirvieron de ejemplo para otros países, como los de la UE, que desde 2010 comenzaron también a imponer medidas unilaterales a sectores iraníes como el energético, financiero, el comercio de bienes y el sector automotriz (Tognoli, 2017).

²⁵ La primera fue la Resolución 1696 de julio de 2006; la segunda, la Resolución 1737 de diciembre del mismo año; la Resolución 1747 de marzo de 2007 fue la tercera; en marzo de 2008 tuvo lugar la Resolución 1803; también en 2008 en el mes de septiembre encontramos la quinta que fue la Resolución 1835; y por último la Resolución 1929 de junio de 2010.

2.1 Sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII²⁶

La primera de las Resoluciones, la 1696, se aprobó en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas (1945) que se acciona “en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”. Dentro de este Capítulo, esta resolución refiere al artículo 40 que reza: “a fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables”. Se trató de un primer paso que buscaba llamar la atención de Irán, esperando que suspendiera el enriquecimiento de uranio, y para lo cual debía adoptar las medidas de transparencia requeridas por la Junta de Gobernadores de la AIEA. Si no suspendía su actividad nuclear se le advertía la imposición de sanciones (CSNU, 2006a).

Así como las siguientes Resoluciones del CSNU, China votó positivamente la Resolución 1696. Sin embargo, en el afán por evitar que se concretara la imposición de sanciones, el presidente chino Hu Jintao visitó Irán en junio de 2006. Allí exhortó a los diferentes oficiales iraníes con los que se reunió, incluyendo al mismo presidente Ahmadinejad, a responder con seriedad a los requerimientos de la comunidad internacional (Djallil, 2011).

A pesar del esfuerzo chino, Teherán no respondió satisfactoriamente a esta primera Resolución, y cinco meses después, la Resolución 1737 se aprobó en concordancia con el artículo 41 del mismo Capítulo VII (CSNU, 2006b). El artículo 41 especifica,

“El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas” (Naciones Unidas, 1945).

²⁶ Véase Anexo I para un cuadro resumen sobre las seis sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad para el caso iraní.

Tal como se precisó con anterioridad, en ningún momento de la crisis por el Programa Nuclear de Irán se aprobó el uso de la fuerza militar. Esto queda evidenciado en los artículos de la Carta de Naciones Unidas que respaldaron las Resoluciones: artículo 40 en la primera Resolución y el artículo 41 en las subsiguientes. Nunca se autorizó al uso de la fuerza contemplada en el artículo 42.

Algunas medidas adoptadas en estas Resoluciones han sido contradictorias. Al respecto, Ibáñez (2011) puntualiza que no hubo una relación justificada que explicase por qué en una Resolución que buscaba evitar la proliferación nuclear se prohibiera la venta de armamentos convencionales. Para este autor, se aprovechó la oportunidad para vincular cuestiones y abordar las presunciones de que Irán estaba proveyendo de armas a Hezbollah en el Líbano y a la milicia chiita iraquí.

La sexta Resolución fue la 1929 del año 2010 (CSNU, 2010a). Como ya se ha puntualizado, esta fue la más severa y aumentó significativamente la presión sobre Teherán. Su aprobación estuvo favorecida por un nuevo contexto internacional propiciado por la llegada de Obama a la Casa Blanca y la mejora de las relaciones entre Estados Unidos y China.

2.2 *Las sanciones unilaterales y multilaterales y su énfasis en el sector energético iraní²⁷*

A pesar de que la Resolución 1929 no recomendó ninguna sanción económica específica a ser aplicada a Irán por los demás Estados del sistema internacional, el texto de la Resolución autorizaba a la acción en tal dirección. Al respecto, la Resolución expresaba el vínculo que existía entre los ingresos derivados del sector energético iraní y el financiamiento del Programa Nuclear.

Lo anterior condujo a que Europa y Estados Unidos accionaran contra los sectores de gas y petróleo de Irán, culminando en un embargo de petróleo (Samore, 2015). Así, las sanciones posteriores a 2010 fueron las más graves para la República Islámica porque afectaron no solo su Programa Nuclear, sino además su economía en general.

²⁷ Véase Anexo II para un cuadro resumen con el detalle de las sanciones unilaterales de Europa y los Estados Unidos.

Un mes después de aprobada la Resolución 1929, la UE impuso sanciones severas que: prohibieron las inversiones de empresas nacionales en proyectos de petróleo y gas iraní, así como también las transferencias de tecnologías y equipos para estos sectores; restringieron la circulación y tránsito de personas entre países; congelaron los bienes en territorio europeo de altos cargos iraníes, principalmente de los Guardianes de la Revolución (que se presumía eran quienes controlaban el Programa Nuclear iraní) y; limitaron la actividad financiera en territorio europeo de bancos iraníes, de la compañía estatal de tráfico marítimo y transporte aéreo (Davenport et ál., 2015).

En 2012, Europa impuso un embargo a la importación de petróleo iraní, siendo esta la medida más radical aprobada en este período. En su declaración, los líderes lamentaron que Irán no hubiera sido capaz de aprovechar las múltiples oportunidades ofrecidas para erradicar las inquietudes de la comunidad internacional sobre los propósitos del Programa Nuclear (Hooper, 2010).

En cuanto a los Estados Unidos, este país también anunció nuevas sanciones unilaterales poco después de aprobada la Resolución 1929 que se orientaron fundamentalmente al sector energético y al bancario.

Se prohibió a los bancos norteamericanos realizar transacciones con bancos extranjeros que operasen en nombre de una entidad iraní; emitió legislación para disuadir a entidades extranjeras de llevar a cabo cualquier inversión en la industria del petróleo y gas iraní (Masterson, 2020).

Asimismo, estableció sanciones para entidades extranjeras que financiaran personas u organizaciones sujetas a las sanciones impuestas por Naciones Unidas. Estas sanciones alcanzaron también a otros Estados que no estuvieran colaborando en evitar que se exporten o reexporten a Irán tecnologías relacionadas con la proliferación nuclear (Masterson, 2020).

De esta forma, el país norteamericano amplió el alcance ya que dirigió las sanciones a las entidades que mantenían negocios con Irán, y que no eran originarias de los Estados Unidos. En palabras de David Cohen, ex Subsecretario para el Terrorismo e Inteligencia Financiera: *“Foreign banks and businesses still have to make a choice: they can do business with Iran, or they can do business with the U.S. not both”* (Samore, 2015, p. 8).

B. China frente a las sanciones

A pesar de que China probó las resoluciones en el marco del Consejo de Seguridad, el país siguió avanzando en el vínculo comercial y la cooperación energética con Irán. Ello tuvo como consecuencia que el impacto de las sanciones de la comunidad internacional fuera menos efectivo.

En tal sentido, en este estudio se sostiene que China desarrolló una política dual durante este período. Esta, sin embargo, se vio interrumpida a partir de 2011, cuando el gobierno chino acató las sanciones impuestas por Estados Unidos a terceros países que comerciaron con Irán. Como consecuencia, se frenaron algunos proyectos chinos de inversión en el sector energético iraní y se redujeron las exportaciones e importaciones de crudo entre la RPCH e Irán.

1. La política dual de China entre 2006 – 2011

1.1 China a favor de las sanciones

A pesar de que China no se sentía cómoda con la imposición de sanciones, sus sucesivos votos positivos dieron cuenta de que comprendía las reglas del sistema internacional. La RPCH trabajó con el sistema y dio a Irán múltiples advertencias, hasta que las sanciones se convirtieron en el último recurso (Johanson, 2018).

Como puede verse en la Tabla 4, la RPCH aprobó con voto afirmativo las Resoluciones 1696, 1737, 1747, 1803, 1835 y la 1929 del CSNU. Como miembro permanente de este órgano de Naciones Unidas, China podría haber utilizado su derecho a veto, que hubiera dejado sin efecto cualquier proyecto de resolución, sin embargo, no lo hizo. Su voto positivo permitió que el CSNU impusiera múltiples sanciones contra Irán.

Los votos positivos de China en el CSNU (Tabla 4) y en la Junta de Gobernadores de la AIEA (Tabla 2) mostraron que comprendía el valor normativo internacional y que quería seguir trabajando para ser visto como un actor responsable a nivel internacional que defendía el régimen de no proliferación. Evidentemente, el apoyo de China a Irán tenía sus límites y no estaba dispuesta a arriesgar su posición en el sistema internacional poniéndose del lado iraní en las grandes esferas, siendo consciente de que las potencias estaban dispuestas a sancionar a Irán por su incumplimiento al TNP.

Estas razones permiten identificar un primer factor condicionante de la política exterior de China entre 2006 y 2010: la perspectiva sistémica. Esta hace referencia a que el sistema internacional puede determinar en gran medida el comportamiento externo de los países (Van Klaveren, 1984). Así, la voluntad de los demás miembros permanente del CSNU de sancionar a Irán, junto con la obligación de China de mantener sus compromisos con la no proliferación para evitar ser catalogado como actor irresponsable, motivaron su voto a favor de las sanciones.

Para el régimen iraní, el apoyo de Rusia, pero sobre todo de China, a las seis rondas de Resoluciones del Consejo de Seguridad fueron un gran revés. De hecho, el mismo presidente Ahmadinejad había declarado con confianza que ni China ni Rusia votarían jamás a favor de sanciones contra Irán y que obstruirían cualquier intento (Levitt, 2007). Por este motivo, el cambio de China y Rusia causó una gran conmoción en la clase dirigente iraní, que por primera vez se sintió completamente aislado tanto a nivel económico como diplomático.

Tabla 4:
Votación de las Resoluciones relativas al caso nuclear iraní del CSNU

Resolución	Fecha	Votación		
		A favor	En Contra	Abstención
1696	31 de julio de 2006	China, Francia, Rusia, Gran Bretaña, Estados Unidos +9 miembros no permanentes	-	Qatar
1737	23 de diciembre de 2006	China, Francia, Rusia, Gran Bretaña, Estados Unidos +10 miembros no permanentes	-	-
1747	24 de marzo de 2007	China, Francia, Rusia, Gran Bretaña, Estados Unidos +10 miembros no permanentes	-	-
1803	3 de marzo de 2008	China, Francia, Rusia, Gran Bretaña, Estados Unidos +9 miembros no permanentes	-	Indonesia

Resolución	Fecha	Votación		
		A favor	En Contra	Abstención
1835	27 de septiembre de 2008	China, Francia, Rusia, Gran Bretaña, Estados Unidos +10 miembros no permanentes	-	-
1929	9 de junio de 2010	China, Francia, Rusia, Gran Bretaña, Estados Unidos +7 miembros no permanentes	Brasil, Turquía	Líbano

Fuente: elaboración propia en base a CSNU (2006-2010). Security Council Resolutions. <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions>

1.2 La defensa del régimen de no proliferación nuclear

A lo largo de los años, con el desarrollo de la economía china y la creciente influencia en los asuntos internacionales, Beijing ha revisado su posición respecto a la no proliferación. Esto como consecuencia de su cada vez mayor penetración en los mercados globales y, por ende, el interés en su estabilidad.

En un principio, los líderes chinos veían la división entre los países nucleares y no nucleares como discriminatorio²⁸, y como un intento de los superpoderes de sostener su monopolio nuclear y dominación militar.

Así fue como la RPCH apoyó el desarrollo de tecnología nuclear en países en desarrollo, bajo el argumento de que este era un derecho de cualquier Estado soberano (Berger y Schell, 2013). La asistencia que prestó China a Irán en materia nuclear entre 1985 y 1997 se entendió bajo esta premisa.

Según Wendy Friedman (2014), Beijing estimó que la amenaza de proliferación de armas nucleares podría romper el monopolio de las potencias nucleares, y eventualmente conducir al desarme global.

²⁸ El TNP otorga el estatus de “país nuclearmente armado” a los Estados que hayan fabricado y detonado un arma u otro dispositivo nucleares explosivo antes del 1 de enero de 1967. RPCH es uno de los cinco países que recibieron esa denominación.

No obstante, los años 90 fueron testigos del gran cambio de China hacia la defensa de la no proliferación nuclear, con su adhesión al TNP en 1992²⁹. Desde ese momento, los líderes chinos reconocieron el papel del régimen de no proliferación nuclear para preservar la paz y la estabilidad en el sistema internacional (Frieman, 2014).

El progreso de China hacia la no proliferación no sólo se manifestó en la firma del TNP, sino que en 1996 también adhirió al Tratado Integral de Prohibición de Pruebas, y en 2004 al Grupo de Proveedores Nucleares (Shen, 2006). Además, firmó varios acuerdos con los Estados Unidos comprometiéndose con obligaciones muy rigurosas (Djallil, 2011). Las razones antes enumeradas, y la firma de estos acuerdos internacionales y con los Estados Unidos, fue lo que priorizó China a la hora de poner fin su cooperación nuclear con Irán, como se ha señalado previamente en el Capítulo II.

El caso de Irán ilustra con claridad el cambio de la postura de China respecto al régimen de no proliferación nuclear. A medida que se aceleró el crecimiento de la economía china, también lo hicieron sus intereses en la región de Medio Oriente -por sus mercados y como fuente de recursos energéticos-. Por ello, fue primordial que la región se mantuviera lo más estable posible. Un ambiente proclive a la proliferación nuclear sin lugar a duda desestabilizaría aquella región de por sí convulsa, complicando y poniendo en peligro los intereses energéticos de la RPCH. En palabras de Dingli Shen: *“Beijing appears to believe that the emergence of a regional nuclear power or a nuclear arms race in the region would destabilize the Middle East and undercut China's pursuit of energy security”* (2006, p. 60).

Asimismo, una escalada de tensiones en Medio Oriente producto de un Irán nuclear aumentaría sin dudas el precio del petróleo afectando severamente la economía china. Además, tampoco sería beneficioso para los intereses chinos que una bomba pudiera haber sido transferida a grupos terroristas y usada contra los grandes poderes globales como Estados Unidos o la misma China (Djallil, 2011).

²⁹ Esto no solo hizo posible legitimar su propia posesión de armamento nuclear, sino también evitar su aislamiento internacional, particularmente después de los hechos ocurridos en la Plaza de Tiananmen en 1989 (Berger y Schell, 2013).

1.3 *Delay-and-weaken*

Que finalmente Beijing aprobase las resoluciones del CSNU fue en consonancia con el rechazo de Beijing a que Irán adquiriera armas nucleares y su defensa a la no proliferación, es decir motivado por la perspectiva sistémica.

Si bien la perspectiva sistémica condujo a China a unirse a la posición de las potencias en el CSNU, su estrategia de desarrollo -en tanto factor condicionante interno de su política exterior- no fue dejado de lado por los hacedores de política chinos. Al respecto, la política de sanciones internacionales podía potencialmente perjudicar el avance de la cooperación bilateral en materia energética.

En tal sentido, Beijing buscó demorar la adopción de cada una de las Resoluciones del CSNU. Si bien, la RPCH en el Consejo de Seguridad decidió no usar su poder de veto, sí trabajó para atenuarlas a partir de una estrategia de “*delay-and-weaken*” (Kleine-Ahlbrandt, 2010). De esta forma, lograba maximizar las concesiones tanto de Irán como de Occidente.

Lo que China buscaba era reducir el impacto de cada una de las sanciones del Consejo de Seguridad, y que sus medidas fueran voluntarias, más que obligatorias para los Estados. Y lo más importante, asegurar que no perjudicaran la producción y exportación de energía de Irán o las inversiones chinas en el sector energético iraní (Garver, 2011). China intentó que el contenido de las sanciones se relacionara únicamente con la cuestión relativa al Programa Nuclear.

Por ejemplo, para la Resolución 1747 de marzo de 2007, los Estados Unidos querían prohibir tajantemente los préstamos gubernamentales para las firmas que hacían negocios en Irán, y China se opuso firmemente (Garver, 2013). La Resolución final únicamente hizo un llamado a los Estados miembros de no otorgar préstamos a Irán (Johanson, 2018).

Al respecto de la estrategia de Beijing, un funcionario de las Naciones Unidas comentó: “*the Chinese think they can play fast and loose on Iran – maintaining relatively strong ties while delaying and diminishing the impact of sanctions*” (Fullilove, 2011).

De este modo, y gracias a su pragmática estrategia, la RPCH vio poco daño en votar positivamente las sanciones porque solo tuvieron un mínimo impacto en las relaciones de cooperación energética de China con el país persa (Berger y Schell, 2013).

Votar positivamente no significaba poner en riesgo su seguridad energética, y a la vez permitía que Beijing se mostrara como actor responsable en el sistema internacional, al cooperar con las grandes potencias para resolver un problema de seguridad internacional.

Paralelamente, y al ver que se incrementaba la dureza de las sanciones del CSNU, China nunca abandonó los intentos de que Irán retornara a las negociaciones con el P5+1 (Johanson, 2018). Incluso con la aprobación de la más dura de las resoluciones, la 1929, los representantes chinos resaltaron la importancia de continuar los esfuerzos diplomáticos (CSNU, 2010b).

Fue hasta la aprobación de la Resolución 1929 de 2010, que China pudo mantener con éxito su estrategia de mantener sus intereses energéticos y su proyección internacional como actor responsable de acuerdo con la coyuntura política de la crisis internacional. Incluso, como veremos más adelante en este Capítulo, la cooperación energética sino-iraní alcanzó una intensidad sin precedentes justo antes de que se hicieran efectivas las sanciones que motivó dicha Resolución.

1.4 La cooperación energética entre 2006 y 2011

La cooperación energética bilateral no se vio afectada en el período 2006 – 2011, a pesar de las Resoluciones del CSNU. De hecho, poco después de aprobadas cada una de las Resoluciones, Beijing parecía profundizar la relación energética con Teherán. Harol y Nader (2012), sugieren que esta deliberada estrategia buscaba ayudar a Irán a soportar la condena internacional, mientras que China aumentaba su influencia en el sector energético iraní.

A continuación, expondremos los medios de implementación que visibilizaron la creciente intensidad que adquirió la cooperación energética entre 2006 y 2011.

Como se estudió en el Capítulo II, en 2004 Irán y China, habían firmado un Memorándum de Entendimiento a partir del cual el gobierno iraní dio el derecho al gigante petrolero chino Sinopec para desarrollar el campo de Yadavaren. Si bien un Memorándum de Entendimiento es más que nada un acto político, esta promesa no quedó inconclusa y en diciembre de 2007 se firmó un contrato para completar el primer tramo de aquel proyecto entre Sinopec y la petrolera iraní NIOC por 2 billones de dólares (Djallil, 2011). Según Lounnas Djallil (2011), la demora desde la firma del Memorándum hasta el primer contrato formal se debió a las negociaciones por el envío del dossier nuclear al CSNU. En 2007 China también reemplazó a la UE como el mayor socio comercial de petróleo de Irán (Liu y Wu, 2010).

En julio de 2008, Beijing anunció un nuevo acuerdo con Teherán que implicaba a llevar adelante un plan de 70 billones de dólares para desarrollar el campo petrolero de Yadavaren a cambio de 10 millones de toneladas de GNL iraní (Liu y Wu, 2010).

En 2009, China aprovechó el estancamiento de las negociaciones en el Consejo de Seguridad³⁰ para firmar varios contratos multimillonarios con Irán en el ámbito de la industria de petróleo (Djallil, 2011). Además, Beijing se sentía confiada para hacer estas masivas inversiones: había habido una clara disminución en el riesgo de una confrontación militar entre Irán y Estados Unidos a partir de las rondas de resoluciones ya aprobadas (Van Kemenade, 2010). Así para 2009 la CNPC poseía 5 proyectos petroleros en ejecución en Irán tal como lo muestra la Tabla 5.

Tabla 5:
Proyectos de China National Petroleum Corporation en Irán en 2009

Contratista	Nombre del proyecto	Monto en USD
CNPC	CNPC Actividades Upstream – Kuhdasht Block	18 millones
CNPC	CNPC – NIOC Desarrollo del Campo Sur de Azadegan	2,5 billones
CNPC	CNPC para Desarrollar el Campo Petrolero Norte de Azadegan	2 billones
CNPC	NIOC – CNPC, South Pars Fase 11	4,7 billones
CNPC	Sinopec, CNPC, Importaciones de petróleo crudo	(sin información)

Fuente: Liu, J., y Wu, L. (2010). Key issues in China-Iran relations. Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia), 4(1), 40-57. Recuperado de: www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19370679.2010.12023147

Después de casi un año de negociaciones en medio de una postura cada vez más desafiante de Irán, la administración Obama logró asegurar el voto positivo de China y Rusia para el proyecto de la Resolución 1929, que se aprobó en junio de 2010. En agosto de ese año el Viceprimer Ministro chino Li Keqiang aseguró al Ministro del Petróleo iraní Massoud Mirkazemi que Beijing mantendría la cooperación con Teherán en proyectos a gran escala en el sector energético (Park y Glenn, 2010).

³⁰ Existió un impasse en las negociaciones en el CSNU entre la aprobación de la Resolución 1835 de septiembre de 2008 y la aprobación de la Resolución 1929 en junio de 2010.

De hecho, el vacío dejado por otras compañías asiáticas y europeas producto de las sanciones, permitieron que las más de cien empresas chinas que estaban operando en Irán aumentaran su participación en sectores clave producto de la disminución de la competencia (Park y Glenn, 2010).

En 2011, justo antes de que las sanciones unilaterales de Estados Unidos y la UE entraran en vigor, cerca del 22% del total de crudo de Irán fue vendido a China (Teer y Wang, 2018), creciendo sustancialmente las exportaciones de petróleo iraní como se muestra en la Tabla 6. Sin lugar a duda, la política dual de China de aprobar las Resoluciones del CSNU, pero a la vez debilitarlas para poder seguir cooperando en materia energética con Irán había dado sus frutos.

Tabla 6:
Exportaciones de crudo de Irán a China, 2006-2011
(10,000 toneladas)

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	16.8	20.5	21.3	23.2	21.3	27.8

Fuente: Hong, Z. (2014). China's dilemma on Iran: between energy security and a responsible rising power. Journal of Contemporary China, 23(87), 408-424. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10670564.2013.843880?needAccess=true>

Para 2011 China se convirtió en el mayor socio comercial de Irán en materia energética (Garver, 2011). Como se observa en la Tabla 5, además de la compra de gas natural y petróleo, China también se consagró el socio más importante para actividades *upstream* (explotación y extracción). Para ese entonces estaba desarrollando los enormes campos de petróleo y gas de Azadegan, Yadavaren y South Pars³¹ (Harold y Nader, 2012).

De hecho, en la Muestra Anual de Petróleo de Irán de 2011, acudieron 166 empresas chinas contra las 100 que se habían presentado en 2010, resultando en que las empresas chinas fueran los participantes extranjeros más numerosos en esa exhibición comercial internacional (Moj News Agency, 2011).

³¹ Si bien Japón había sido designado por Teherán como principal inversor extranjero en Azadegan, Tokio se retiró del acuerdo por la presión estadounidense. El involucramiento chino en el desarrollo de South Pars también es producto de la retirada de empresas asiáticas y europeas (Harold y Nader, 2012).

Ese mismo año, Irán formó junto con China el Comité Conjunto de Gas y Petróleo para profundizar y acelerar la cooperación energética (Teheran Times, 2011). Asimismo, China firmó un acuerdo de 20 billones de dólares en mayo de 2011 para impulsar la cooperación en el sector industrial y minero iraní (Mehr News Agency, 2011). Otro hecho significativo fue que los líderes de ambos países anunciaron planes para duplicar su comercio bilateral anual -que en esos momentos representaba entre 30 y 40 billones de dólares- a 100 billones de dólares para 2016 (ICANA, 2011).

Por último, en 2011 la empresa estatal china *Sinohydro Corporation* firmó un contrato de 2 billones de dólares con el Estado iraní para construir una represa enorme en la provincia de Lorestan. El objetivo de esta obra de ingeniería era construir la represa más alta del mundo para que Irán pudiera producir una cantidad significativa de energía para su consumo doméstico permitiendo que las cuotas de petróleo para exportación crecieran (Teer y Wang, 2018).

2. La limitación de la cooperación energética entre 2011 y 2015

2.1 *Las sanciones unilaterales de Estados Unidos y las restricciones al comercio con Irán*

En 2011 el Congreso de los Estados Unidos aprobó sanciones contra el Banco Central de Irán, lo cual provocó un gran daño a la economía iraní. La sanción implicó que cualquier compañía extranjera o país que se involucrara con el Banco Central de Irán, el cual funcionaba de cámara de compensación para las ventas iraníes de petróleo, podía ser excluido del sistema financiero de Estados Unidos (Almond, 2016).

Tan pronto como las sanciones fueron aprobadas por el Congreso estadounidense, la moneda iraní se depreció, aumentando considerablemente el costo de vida de los iraníes (Davis et ál., 2011).

Como resultado, muchos de los principales clientes de Irán redujeron las compras de petróleo, y China no fue la excepción (Harold y Nader, 2012). Por primera vez desde que en los años 90 comenzará la cooperación energética de China con Irán, se observó una disminución en su intensidad.

La cooperación energética de China con Irán continuó, pero los intercambios se redujeron o se ralentizaron. Si bien la RPCH seguía estando públicamente en contra de las sanciones duras, especialmente las unilaterales, las compañías chinas comenzaron a restringir su actividad en Irán, privilegiando el acceso al mercado estadounidense (Johanson, 2018). Si bien no tenían obligación, muchos proyectos chinos fueron retrasados y las importaciones disminuidas, generando que las sanciones unilaterales tuvieran un impacto mucho mayor que aquellas autorizadas por el Consejo de Seguridad. En este sentido, la participación china fue vital para el éxito de la política de sanciones. Incluso, Daniel Johanson (2018) argumentó que la aquiescencia de la RPCH a las sanciones fue decisiva para traer a Irán de nuevo a la mesa de negociaciones, que eventualmente condujo a la firma del PAIC en 2015.

Como se vio anteriormente, a partir de la estrategia *delay-and-weaken* China había logrado mantener tanto su cooperación energética con Irán, como su relación con los Estados Unidos y las potencias del sistema, sin tener que sacrificar ninguno de sus intereses: la seguridad energética doméstica y la preservación de su imagen como actor internacional responsable. En otras palabras, entre 2006 y 2011 pudo jugar un doble juego. Según Nicolo Nourafchan: “*China had neither fully supported nor obstructed the US, and instead practiced a strategy of opportunistic pragmatism ... to maximize gains from both parties*” (Nourafchan, 2010).

Este “juego dual” (Garver, 2011) condicionado por factores tanto externos como internos lógicamente creó tensiones para las potencias involucradas en la resolución de la cuestión nuclear iraní y para China misma. Sin embargo, la coyuntura emergente de las sanciones aprobadas por el Congreso estadounidense forzó a China a tomar una decisión con posterioridad a 2011. De esta forma, los factores externos -en particular, el enfoque de política de poder- prevalecieron como condicionantes de la política exterior china hacia Irán en lo que respecta a la cooperación energética.

En este escenario, Beijing reconoció que trabajar con el régimen de sanciones era mejor, y si bien siguió manteniendo relaciones estrechas con Teherán, se atuvo a las sanciones sin dejar de promover la resolución diplomática.

Si Irán hubiera sido su única fuente de energía, la situación hubiese sido diferente, pero gracias a la estrategia *going out* iniciada en los años 90 (véase Capítulo II), la diplomacia energética china había sido enfocada en varios países productores de energía.

2.2 *La cooperación energética entre 2012 y 2015*

Hacia 2012, la cooperación energética que tanto se había intensificado un año antes, experimentó un debilitamiento. La política dual que China había sostenido desde 2006 finalmente se hizo insostenible y obligó al país a ajustar su política exterior.

China comenzó a reducir considerablemente sus importaciones de crudo a principios de 2012. De 2012 a 2013 las ventas iraníes de petróleo cayeron un 46%, siendo China responsable del 11% de esa caída (Johanson, 2018). En total la RPCH compró en 2012 un 18% menos de petróleo a Irán si se compara con sus compras de 2011 (Aizhu y Buckley, 2011).

Tabla 7:
Importaciones chinas de petróleo iraní, 2011 – 2014
(en dólares americanos)

Año	2011	2012	2013	2014
Total	\$21.825.121.848	\$17.800.741.137	\$16.887.584.035	\$20.802.696.942

Fuente: Datos extraídos de WTO Database <https://timeseries.wto.org/> [Fecha de consulta: junio de 2020]

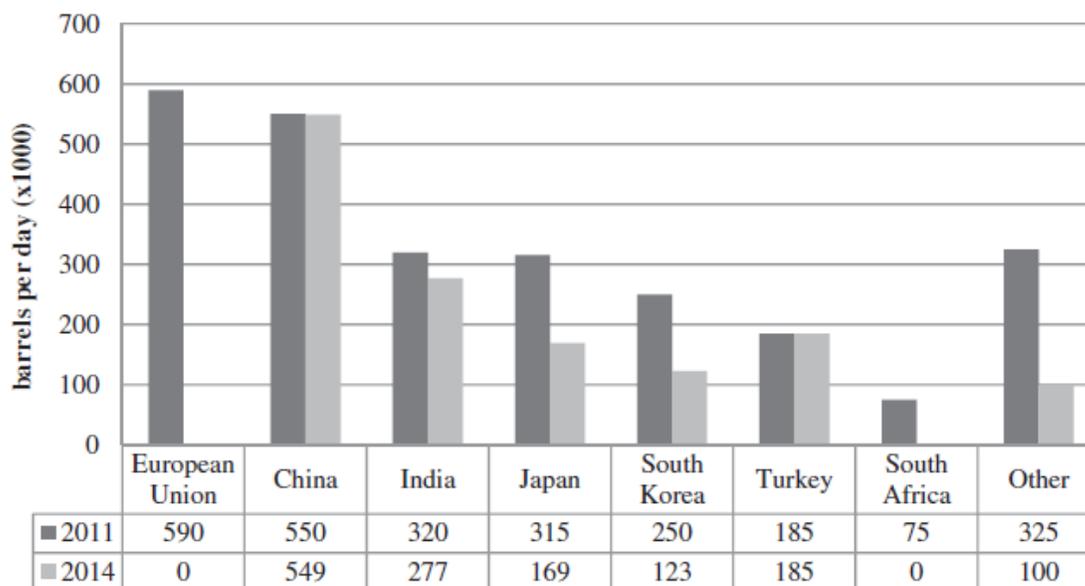
De esta disminución en las importaciones chinas de petróleo iraní, se benefició el principal rival regional de Irán: Arabia Saudita, quien en ese año aumentó en un 19,88% su exportación de petróleo a China (Teer y Wang, 2018). La explicación la encontramos en la diplomacia estadounidense: la Secretaria de Estado Hillary Clinton viajó a Arabia Saudita donde se reunió con el Rey Abdullah para pedirle que le ofreciera a China garantías de suministro de petróleo a largo plazo a cambio de que apoyara la política de sanciones económicas contra Irán (Yitzhak, 2015).

El ajuste de la política exterior china afectó el desarrollo de los proyectos de inversión en curso y desalentaron el surgimiento de nuevos. Algunos se ralentizaron y otros se cancelaron en 2012.

Tal es el caso del proyecto de 4,7 billones de dólares para el desarrollo de la Fase 11 del campo de gas de South Pars (Johanson, 2018). Otro proyecto que se canceló en 2012, pero en este caso por parte de Irán, fue la construcción de la gran represa de Lorestan (Teer y Wang, 2018).

Agobiado por una crisis económica insostenible que afectó directamente a la población iraní, Teherán decidió volver a la mesa de negociaciones y en noviembre de 2013 Irán y el P5+1 alcanzaron un acuerdo interino que limitaba el controvertido Programa Nuclear iraní. La República Islámica accedió a reducir sus actividades nucleares a cambio de que se levantaran algunas de las sanciones impuestas. De esta forma la cooperación energética de China con Irán volvió a los niveles de 2011 tal como se evidenció en la Tabla 7 y como se observa en el Gráfico 2. Comparado con 2013, en 2014 Beijing exportó 28% más de petróleo (Teer y Wang, 2018).

Gráfico 2:
Total de exportaciones de petróleo iraní por destino, 2011 y 2014
(en barriles por día x 1000)



Fuente: Extraído de Teer, J., y Wang, S. (2018). *Sino-Iranian asymmetrical interdependence in light of the Iran nuclear issue*. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 12(2), 167-192.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/25765949.2018.1475607>

Además, desde 2013, más allá de los recursos energéticos, China comenzó a impulsar una expansión de sus rutas terrestres a través del Cinturón Económico de la Ruta de la Seda. En esta iniciativa para construir carreteras, caminos y otras infraestructuras de transporte a través de Asia Central, la ubicación estratégica de Irán fue fundamental ya que representa el paso para las vías marítimas (Park y Glenn, 2010). Una vez que Teherán cedió a las exigencias internacionales respecto a su desarrollo nuclear, Beijing buscó rápidamente reasumir su próspera relación bilateral.

Si bien la Resolución 1929, y las sanciones unilaterales que de ella se desprendieron fueron duras, la clave para que estas hayan logrado forzar a Irán a negociar descansó en el hecho de que la RPCCH las cumplió. Posiblemente, sin la reducción unilateral de la cooperación energética por parte de China, Irán hubiera podido seguir soportando el peso de las sanciones internacionales.

C. El ajuste en la política exterior china: el enfoque de política de poder y la capacidad de adaptación del régimen

La dependencia de China de recursos energéticos ha demostrado ser una prioridad de su política exterior. De allí se entiende que, siendo Irán uno de sus principales proveedores, haya trabajado para evitar que su caso sea enviado al CSNU, por las posibles consecuencias que ello podría tener para la cooperación energética con este país y por ende su seguridad energética.

No obstante, y como ya se ha analizado, finalmente no solo autorizó que el caso iraní fuera tratado en el Consejo de Seguridad, sino que además votó a favor las Resoluciones de este órgano de las Naciones Unidas.

Desde 2006 la política dual de China fue condicionada por factores relativos a la estrategia de desarrollo nacional, por un lado, y la perspectiva sistémica, por el otro. Sin embargo, estos dos no fueron los únicos factores que condicionaron la política exterior china. El ajuste más disruptivo de política que pudo observarse en el período estudiado se observó entre los años 2012 y 2013. Este cambio puede explicarse por otros dos factores que, sin ser nuevos, ganaron mayor peso en las decisiones de política exterior china relativas al caso.

En este apartado se argumenta que algunas acciones de los Estados Unidos tuvieron una influencia decisiva en el cambio de política de China. Las cuales pueden ser explicadas por el enfoque de política de poder -en tanto factor condicionante externo- planteado por Van Klaveren (1984). Adicionalmente, la capacidad de adaptación del régimen chino también se considera como factor condicionante de tipo interno para explicar el cambio de política.

1. La presión diplomática estadounidense sobre China

Antes de cada votación crucial en el marco de la AIEA y el CSNU, Estados Unidos ejerció presión diplomática sobre China para que votara de forma alineada a sus intereses y el de los países aliados (Wu, 2015).

La conducta de los Estados Unidos puede ser entendida a través del enfoque de política de poder (Van Klaveren, 1984). Este condicionante, que se agrupa entre los factores que se originan al exterior de un país pero que afectan su política externa, considera a las acciones de otras naciones como condicionantes de las decisiones de política exterior de un país dado (Van Klaveren, 1984) - en el presente caso, China.

La conducta norteamericana de presión diplomática se vio reflejada en ocasiones tales como la votación de la Junta de Gobernadores de la AIEA del 24 de septiembre de 2005, oportunidad en que, -por primera vez- China se abstuvo³² en su voto (véase Tabla 2) (AIEA, 2005). Al respecto, el 13 de septiembre, con motivo de negociaciones preliminares para una cumbre de las Naciones Unidas, el presidente George W. Bush se entrevistó con el presidente Hu Jintao e intentó persuadirlo de no bloquear a la AIEA en su envío del caso iraní al CSNU (Roberts, 2005).

De igual forma, el 21 de septiembre Robert Zoellick -Subsecretario de Estado de Estados Unidos- aprovechó una reunión del Comité Nacional sobre Relaciones Sino-americanas para criticar abiertamente el mercantilismo de la diplomacia energética china, acusándolo de ser irresponsable y mostrar poco compromiso con la no proliferación nuclear (Zoellick, 2005).

El 24 y el 26 de enero de 2006, Zoellick visitó Beijing para destacar la importancia de la crisis de seguridad generada por el Programa Nuclear de Irán (China Daily, 2006). Al parecer, esta visita tuvo los efectos esperados el 4 de febrero siguiente, cuando China votó a favor de la Resolución de la Junta de Gobernadores³³, que eventualmente remitió el caso iraní al CSNU (AIEA, 2006).

Entre el 18 y el 21 de abril de 2006, el presidente Jintao visitó Washington DC. Bush lo urgió para que usara su estrecha relación con la República Islámica para persuadirlo de abandonar sus ambiciones nucleares y cumplir sus obligaciones internacionales (Glaser, 2006).

³² GOV/2005/77

³³ GOV/2006/14

El 1 de junio de ese año, Bush propuso una llamada telefónica a Jintao para discutir el tema nuclear iraní en detalle. El presidente chino prometió a Bush que “jugaría un rol constructivo” en el asunto (MAERPC, 2006). Al mes siguiente, el 31 de julio, la RPCH votó positivamente la Resolución 1696 que fue la primera adoptada por el CSNU relativo al caso iraní. Aprobando esta Resolución, China se plegó a la demanda de los miembros del Consejo sobre la suspensión de enriquecimiento de uranio en Irán para el 31 de agosto, de lo contrario el país podría enfrentar sanciones (CSNU, 2006a).

En septiembre de 2009, durante las negociaciones preliminares del período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se abordó el tema nuclear iraní. Fue allí donde Barack Obama comentó a Hu Jintao que el tema era “*a core national interest*” para los Estados Unidos (Pomfret y Warrick, 2009). Una vez iniciadas las sesiones, Obama prometió que habría consecuencias si Irán nuevamente fallaba en cumplir con los esfuerzos de no proliferación internacional (Luce y Dyer, 2009). Antes de finalizar el período de sesiones China y los Estados Unidos lograron llegar a un consenso sobre cómo abordar la cuestión nuclear iraní (Gobierno de los Estados Unidos, 2009). Producto de esta seguidilla de acciones diplomáticas, el 27 de noviembre de 2009, la RPCH votó a favor de la Resolución de la AIEA³⁴ que buscaba censurar el enriquecimiento de Irán en la instalación de Qom (AIEA, 2009).

Washington también ejerció su influencia diplomática para que sus aliados presionaran a China a aprobar la Resolución 1929. Como se mencionó con anterioridad, Arabia Saudita, el principal proveedor de petróleo de la RPCH (Djallil, 2011) recibió a la Secretaria de Estado Hillary Clinton y el Secretario de Defensa Robert Gates en febrero de 2010 (Teer y Wang, 2018).

Como respuesta al pedido estadounidense, el Ministro de Asuntos Exteriores, Príncipe Saud Al-Faisal, visitó Beijing en marzo de 2010 y le ofreció un trato favorable para ampliar su venta de petróleo, con el objetivo de que tras la Resolución 1929 China disminuyera sus compras de petróleo iraní -sin poner en peligro la satisfacción de la demanda energética de su economía (Yitzhak, 2015).

³⁴ GOV/2009/82

Incluso así, Beijing demoró la adopción de la Resolución logrando aminorar algunos de los puntos más duros que Estados Unidos y sus aliados querían incluir (Garver, 2013).

Nuevamente Washington se propuso ejercer presión sobre China en el marco de la Cumbre de Seguridad Nuclear de abril de 2010, en la cual Obama hizo un llamado directo a que Beijing apoyara la imposición de nuevas sanciones a Irán. Hu Jintao respondió que China y los Estados Unidos compartían en mismo objetivo general, insinuando que lo apoyaría en el CSNU (Bohan y Eckert, 2010).

Como resultado de esta serie de maniobras diplomática China finalmente accedió a aprobar la más dura de las resoluciones del Consejo de Seguridad en junio de 2010 (Garver, 2013). La ronda de sanciones que de esta se desprendieron fueron la más perjudiciales para Irán, por lo que no sorprende que Alaeddin Boroujerdu, jefe de la Comisión Parlamentaria de Seguridad Nacional y Política Exterior de Irán, criticara públicamente a China por permitir que sus decisiones fueran influenciadas por los Estados Unidos (Wu, 2015).

Según un reporte del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos, el significativo recorte de las importaciones chinas de petróleo iraní se dio luego de un acuerdo alcanzado entre Estados Unidos y China a mediados de 2012. China aceptó reducir sus compras de crudo a Irán en aproximadamente un 18%, mientras que Estados Unidos en compensación lo exoneraba de aplicarle sanciones extraterritoriales entre mediados de 2012 a mediados de 2013 (Katzman, 2013). Difícilmente, una reducción semejante podría haberse atribuido a las fuerzas del mercado como lo expuso la OPEP en su Reporte Mensual del Mercado de Petróleo (OPEP, 2014).

¿Por qué china cedió a la presión estadounidense?

El pragmatismo de la política exterior de China que pudo observarse hacia 2012 se explica en parte por un cálculo de costo-beneficio (Zhao, 2008).

En este sentido, era demasiado costoso para Beijing desafiar a los Estados Unidos y sus aliados en este tema. La relación con estos era más significativa que la que tenía con Irán con relación a su crecimiento económico en general (Wu, 2015).

A continuación, se expresan algunas variables que China consideró para ajustar su política exterior ante la nueva coyuntura de la crisis internacional, y que ayudan a comprender por qué -en este contexto- la política de poder de los Estados Unidos sirvió para modificar la conducta de los chinos.

En primer lugar, la interdependencia económica de China con los Estados Unidos era mucho más alta que con Irán. Según muestran las estadísticas, fue de mayor importancia para el bienestar económico de China mantener su comercio e inversiones con los Estados Unidos. En términos de comercio, en 2011 el comercio bilateral sino-estadounidense fue de más de 500 billones de dólares (US Census Bureau, 2012), mientras que el sino-iraní fue de apenas 45 billones de dólares, representando menos de un 10% del comercio chino con Estados Unidos (Wu, 2015). En término de inversiones, Estados Unidos obtuvo el quinto lugar a nivel internacional en cuanto a su inversión extranjera directa en China en 2012 (Wu, 2015). A su vez, China era el principal tenedor de bonos del Tesoro de los Estados Unidos -más de 1.1 trillones de dólares para julio de 2012- según *The Wall Street Journal* (2012).

En segundo lugar, la RPCCH diversificó sus fuentes de energía, estrechando sus vínculos con países de Medio Oriente y África y otras regiones del mundo. Mantener relaciones auspiciosas con Estados Unidos le permitió que algunos de sus aliados ricos en energía, como Australia y Canadá, pudieran convertirse en nuevas fuentes de recursos energéticos para Beijing (Harold y Nader, 2012).

El caso de los lazos comerciales con Arabia Saudita es representativo de lo anterior; superando el 20% del total de las importaciones chinas de petróleo (Djallil, 2011). Asimismo, la participación de Beijing en los esfuerzos internacionales por reducir las ambiciones nucleares de Irán alivió las preocupaciones geoestratégicas de Arabia Saudita respecto a Teherán, y por lo tanto, facilitó el aumento de los lazos energéticos sino-saudíes (Chang, 2011).

En tercer lugar, la política de presión norteamericana consideró los intereses energéticos de China (Wu, 2015). Esto quedó demostrado por las exenciones que Washington le concedió a China respecto a sus sanciones unilaterales impuestas a Irán.

De igual forma, y considerando que el veto de China solo paralizaría las negociaciones en el CSNU, Landler (2012) sostuvo que Estados Unidos y sus aliados permitieron que China desplegara con éxito su estrategia de *delay-and-weaken*. A cambio, China votaba a favor de las Resoluciones. Esto explica por qué los funcionarios estadounidenses dijeron que la presión diplomática ejercida sobre Beijing no derivó en un estancamiento, sino en “*a constructive give-and-take*”.

Por último, el apoyo ruso a Estados Unidos y Europa en la AIEA y el CSNU fue otra de las razones por las que China cedió a la presión estadounidense. En este sentido, China y Rusia suelen coordinarse en cómo manejar los asuntos tratados dentro del Consejo de Seguridad para evitar el aislamiento diplomático (Wu, 2015). En el caso nuclear iraní, ambos países también mantuvieron una postura semejante y trabajaron para posponer la adopción de las Resoluciones que impondrían sanciones a Irán. Sin embargo, la postura rusa en la crisis nuclear iraní también evolucionó del obstruccionismo a la colaboración cordial con Estados Unidos y sus aliados (Downs y Maloney, 2011), votando a favor de las Resoluciones del CSNU (Tabla 4). Si Beijing hubiera vetado, hubiese sido el único en hacerlo y su imagen internacional se hubiera visto enormemente afectada por haber sido quien entorpecía los esfuerzos para mitigar las ambiciones nucleares de Irán. En palabras de Fuzuo Wu: “*In essence, Russia’s siding with the United States and its allies at the UNSC has left China with little room to maneuver at the UNSC*” (2015, p. 63).

2. La adaptación china

Entre 2006 y 2015 existieron cuatro factores que moldearon el comportamiento de la RPCH en el tema nuclear iraní: perpetuar el régimen de no proliferación nuclear, mantener la cooperación energética y lazos económicos con Irán, proteger su relación con los Estados Unidos, y promover su imagen internacional en el sistema. El desafío que enfrentaron los hacedores de política chinos fue balancear estos factores para preservar sus intereses.

A lo largo de las secciones anteriores de este Capítulo, se ha analizado que esta multiplicidad de consideraciones, se correspondieron con lo que se ha definido como factores condicionantes de la política exterior china.

Dentro de los factores externos se observó que perpetuar la no proliferación y promover su imagen de actor internacional responsable respondió a la perspectiva sistémica, mientras que esta se combinó con el enfoque de política de poder a través de la presión diplomática ejercida por Estados Unidos a la cual China respondió favorablemente. Ambos factores externos condicionaron la política exterior de la RPCCH entre 2006 y 2015, tomando especial protagonismo el enfoque de política de poder desde 2012.

En lo que respecta al factor interno relativo a la estrategia de desarrollo, esta sufrió un cambio de prioridad para China respecto a la cooperación energética con Irán durante este período. Hasta 2011 China siguió ajustando su conducta externa a este condicionantes aumentando progresivamente la intensidad de su cooperación energética con Irán. Empero, luego de la aprobación de la Resolución 1929, su estrategia dual llegó a un punto tal de tensión que lo obligó a priorizar los factores externos antes mencionados en sus decisiones respecto al caso iraní.

Sin embargo, existe otro factor de carácter interno que condicionó el comportamiento exterior de China entre 2006 y 2015, y que explica en gran medida los cambios y ajustes de comportamiento que se observaron. Este factor es el que David Shambaugh llama la legitimidad y supervivencia del PCCH (Shambaugh, 2008). Este condicionante doméstico refiere a la voluntad del Partido Comunista Chino de mantenerse en el poder y evitar su muerte.

Desde el nacimiento de la República Popular China, el Partido ha desarrollado una capacidad de adaptación que le ha permitido sortear los desafíos impuestos por cambios en la coyuntura, preservando la supervivencia del régimen. De esta forma, la RPCCH identificó que su negativa de sancionar a Irán y su reticencia a sumarse a la voluntad de las potencias del sistema y de Estados Unidos en particular, podía erosionarían su legitimidad externa y que ello podría acarrear afectos domésticos que debilitaran al Partido.

En consecuencia, las acciones chinas hacia 2012 pueden entenderse como una muestra de su capacidad de adaptación. Es decir, ante la evidencia de atrofia (síntomas de pérdida de legitimidad externa) el PCCH se comportó de forma reactiva, adaptándose a la nueva realidad, y proactivamente aplicando ajustes en su política exterior.

D. Consideraciones parciales

Como pudo estudiarse en este Capítulo, cuando el envío del caso iraní al CSNU se hizo efectivo surgió un nuevo grupo negociador denominado al P5+1 que estuvo integrado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y Alemania. Desde este momento hubo dos instancias funcionando paralelamente, siendo las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad un complemento de la instancia negociadora del P5+1. Lo que pretendían las potencias era que la presión política y económica generada por las medidas coercitivas contra Irán, forzaran al país a negociar un acuerdo de limitación nuclear en el marco del P5+1.

Ahora bien, las sanciones que buscaban forzar a Irán a negociar con el P5+1 fueron de dos tipos: las derivadas de las resoluciones del Consejo de Seguridad, y aquellas medidas que unilateralmente fueron aprobadas por la UE y Estados Unidos.

Las primeras estuvieron respaldadas por un total de seis resoluciones: Res. 1696, Res. 1737, Res. 1747, Res. 1803, Res. 1835, y Res. 1929, y proponían imponer medidas coercitivas que impidieran que Irán continuara con su Programa Nuclear. Todas estas resoluciones, y en particular la Resolución 1929, votada luego de una escalada del conflicto en 2010, proveyeron de un marco legal y justificativo del segundo conjunto de medidas que tomaron unilateralmente las potencias occidentales.

Al contrario de las resoluciones de las Naciones Unidas, que no sancionaron directamente sectores clave de la economía iraní, las sanciones unilaterales sí tomaron medidas más radicales que tenían como objetivo sofocar económicamente al país persa para forzarlo a llegar a un acuerdo de limitación nuclear. Específicamente, a partir de la Resolución 1929 fue que se vincularon los ingresos de Irán derivados de su sector energético y el financiamiento de su desarrollo nuclear. El lenguaje de esta Resolución fue interpretado de forma tal que condujo a la acción europea y norteamericana contra los sectores de gas y petróleo de Irán, afectando gravemente no solo su Programa Nuclear, sino además su economía en general.

El año 2006 marcó un primer punto de quiebre con relación a la política exterior de la RPCH en torno al caso, cuando finalmente el país decidiera votar a favor de la remisión del caso al CSNU. Desde entonces China asumió un rol clave en la resolución de la crisis internacional.

Evidentemente, el apoyo de China a Irán tuvo sus límites y se demostró en el hecho de que no estuvo dispuesta a arriesgar su relación con Estados Unidos poniéndose del lado iraní en las grandes esferas internacionales, sobre todo si la mayoría de las potencias estaban dispuestas a sancionar a Irán por su incumplimiento al TNP.

Sin embargo, la imposición de sanciones podía menoscabar los intereses de China si estas perjudicaban su cooperación energética con Irán. Si bien la RPCH decidió no usar su poder de veto en el Consejo de Seguridad, trabajó para atenuar las sanciones a partir de la estrategia *delay-and-weaken*. De esta forma, lograba maximizar las concesiones tanto de Irán como de Occidente.

De hecho, hasta la aprobación de la Resolución 1929, China pudo desplegar con éxito su estrategia de mantener sus intereses energéticos y su proyección internacional como actor responsable, desarrollando una política dual. Incluso, producto de las sanciones muchas empresas extranjeras dejaron de hacer negocios con Irán y este vacío fue aprovechado por China. En este sentido, la cooperación energética sino-iraní alcanzó una intensidad sin precedentes en 2011, justo antes de que se hicieran efectivas las sanciones unilaterales producto de la Resolución 1929.

En 2011 el Congreso de los Estados Unidos legisló contra el Banco Central de Irán, lo cual infringió el daño más grande en la economía iraní. Como resultado, muchos de los principales clientes de petróleo de Irán redujeron sus compras de petróleo iraní, y China no fue la excepción. Por primera vez desde que en los años 90 comenzará la cooperación energética de China con Irán, se observó una notable disminución en su intensidad.

Las compañías chinas comenzaron a restringir su actividad en Irán, privilegiando el acceso al mercado estadounidense. Si bien no tenían obligación de acatar las sanciones estadounidenses, muchos proyectos chinos fueron retrasados y las importaciones disminuidas. En definitiva, la participación china en esta ronda de sanciones fue vital para su éxito e incluso su aquiescencia fue decisiva para traer a Irán nuevamente a la mesa de negociaciones, que finalmente dio lugar al PAIC en 2015.

Así, a partir de la estrategia *delay-and-weaken* China había logrado mantener tanto su cooperación energética con Irán, como su relación con los Estados Unidos y las potencias del sistema, sin tener que sacrificar ninguno de sus intereses: asegurar su seguridad energética en vistas de su desarrollo doméstico como potencia en ascenso, y a la vez proyectar su imagen de actor internacional responsable.

En otras palabras, entre 2006 y 2011 pudo jugar un doble juego. Pero este juego dual no estuvo exento de tensiones para las potencias involucradas en la resolución de la cuestión nuclear iraní y para China misma. Finalmente, la situación creada por las sanciones unilaterales que emitió el Congreso estadounidense forzó a China a tomar una decisión.

En este escenario, Beijing reconoció que actuar conforme al el régimen de sanciones era beneficioso para sus propios intereses, y si bien siguió manteniendo relaciones estrechas con Teherán, se atuvo a las sanciones.

Agobiado por una crisis económica insostenible que afectó directamente a la población iraní, Teherán decidió volver a la mesa de negociaciones y en noviembre de 2013 Irán y el P5+1 alcanzaron un acuerdo interino acerca del controvertido Programa Nuclear. La República Islámica accedió a reducir sus actividades nucleares a cambio de que se levantaran algunas de las sanciones impuestas. De esta forma, en 2014, la cooperación energética de China con Irán volvió a los niveles de 2011 en cuanto al intercambio de bienes y servicios energéticos.

La presión diplomática de Estados Unidos fue clave para el cambio de política de China hacia Irán. Además de influir en las votaciones de China, Estados Unidos también fue responsable de la reducción de la cooperación energética entre la RPCH e Irán. Según un reporte del Servicio de Investigaciones del Congreso de Estados Unidos, el significativo recorte de las importaciones chinas de petróleo iraní se dio luego de un acuerdo alcanzado entre Estados Unidos y China a mediados de 2012, por el que china aceptó reducir sus compras de crudo a Irán mientras que Estados Unidos lo exoneraba de aplicarle sus sanciones.

Que la respuesta china a la presión diplomática de los Estados Unidos haya sido favorable descansa en su pragmatismo. En base a un cálculo de costo-beneficio, Beijing concluyó que era demasiado costoso desafiar a los Estados Unidos y sus aliados. Además, su relación con ellos fue mucho más importante que la de Irán para su crecimiento económico en general y su seguridad energética en particular.

En síntesis, entre 2006 y 2015 se evidenciaron dos puntos de inflexión en la política exterior de China hacia Irán en relación con su Programa Nuclear. El primero, descansó en el hecho de que Beijing haya votado a favor las Resoluciones del CSNU y la AIEA; el segundo lo encontramos en 2011 cuando cedió a la presión norteamericana reduciendo su cooperación energética con el país persa.

Este comportamiento, se entiende a partir de los factores que condicionaron la política exterior china de cooperación energética con Irán. China, viéndose directamente involucrada en la solución de la cuestión nuclear iraní por su tratamiento en el CSNU, priorizó la perspectiva sistémica alineándose con las potencias internacionales para reforzar su imagen de actor internacional responsable y defensor del régimen de no proliferación. No haberlo hecho, habría significado ser la única potencia en obstruir las decisiones del Consejo de Seguridad y ser tildado de irresponsable al no cooperar en asegurar el mantenimiento de la seguridad internacional.

A esto se sumó la consideración del enfoque de la política de poder relacionado con la presión que ejerció Estados Unidos para que China limitara su vínculo con Irán y apoyara su postura. Evidentemente, China decidió apoyar al país norteamericano porque su relación bilateral resultó ser mucho más significativa para su desarrollo doméstico, que su relación con Irán.

A pesar de ello, China mantuvo una política dual de aprobar sanciones previamente debilitadas, y mantener y reforzar la cooperación energética con Irán siendo condicionada por la estrategia de desarrollo hasta 2011. Sin embargo, esta dualidad encontró su límite ese año con las sanciones unilaterales que llevaron a China a tomar la decisión de disminuir su cooperación energética con Irán. Este cambio se explica también por un condicionante interno propio del régimen de partido único de China que lo llevó a desplegar una estrategia adaptativa: asegurar la legitimidad externa y la supervivencia del PCCH.

Capítulo IV

A. Hacia una solución de la crisis internacional

1. Cambios en la coyuntura

1.1 *Cambios políticos en Irán*

Como consecuencia de la política de sanciones internacionales, la República Islámica de Irán no podía continuar el desarrollo de su Programa Nuclear a expensas del bienestar de su economía y por ende de su población. Sobre todo, la situación se tornó insostenible una vez que entraron en vigor las sanciones sustentadas por la Resolución 1929, y China decidió plegarse a ellas. La disminución de la cooperación energética de China con Irán causó un fuerte impacto en la economía iraní, cuyo principal sustento era el sector energético. Hacia 2013 Irán decidió optar por la moderación de su política exterior y la limitación de su Programa Nuclear. Para poder de esa forma liberarse de las sanciones internacionales.

La moderación de la política iraní también fue el resultado de cambios políticos domésticos, derivados de un cambio en el liderazgo político y el fortalecimiento de los sectores políticos moderados y flexibles. En 2013 Hassan Rouhani³⁵ ganó las elecciones presidenciales, y el ala conservadora/dura del régimen -representada en la figura del presidente saliente Ahmadinejad- comenzó a ceder posiciones.

³⁵ Rouhani, miembro del partido político Moderación y Desarrollo, había sido Secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional y Jefe de las negociaciones nucleares con el EU-3 en 2003. Rouhani ganó con el 51 % de votos en la primera ronda, contra cinco rivales conservadores. Su plataforma política de prudente moderación y esperanza representó un importante punto de inflexión en la política iraní (Zarif, 2014).

Rouhani declaró abiertamente en su campaña que buscaría el acuerdo con Estados Unidos y la UE para liberar a Irán de las sanciones. Sin embargo, ningún cambio de este calibre dentro del régimen iraní puede tener lugar sin la bendición del Líder de la Revolución Islámica.

En tal sentido, el líder religioso Ayatollah Alí Khamenei declaró apoyar la búsqueda de un acuerdo y explicó el cambio en la posición del régimen haciendo alusión al concepto de “flexibilidad heroica”. Con ello hizo referencia a la adopción de una forma de comportamiento por parte de los líderes, que ya había tenido lugar en otros momentos de la historia iraní en tiempos de crisis (Haghinghatnejad, 2013).

En septiembre de 2013, durante un discurso dirigido a la Guardia Revolucionaria Iraní, el Ayatollah Ali Khamenei declaró su apoyo a las negociaciones evocando la “flexibilidad heroica”:

“(...) artistic and heroic leniency and flexibility in all political arena is desirable and acceptable, tough (...) this manoeuvring must not mean passing redlines, regressing from fundamental strategies, and disregarding the ideals” (Haghinghatnejad, 2013).

El líder religioso avaló de esta forma la postura moderada del gobierno iraní en el conflicto nuclear, intentando mantener la coherencia con la ideología del régimen. Si bien se mostró favorable a la moderación, en varias ocasiones aconsejó a los interlocutores iraníes no olvidar quiénes eran sus oponentes, ni cuáles eran los objetivos finales de la política iraní. El Ayatollah advirtió que la diplomacia de Rouhani debía ser cuidadosa con las concesiones que inevitablemente tendría que hacer para lograr un acuerdo con la comunidad internacional (Haghinghatnejad, 2013).

Tras aprobar el inicio de las conversaciones con el P5+1, Ali Khamenei se concentró en apaciguar a los sectores más conservadores y duros del régimen, principalmente a la Guardia Revolucionaria. De hecho, Rouhani ya había sido cuestionado por estos sectores cuando lideraba las negociaciones nucleares con el EU-3. Incluso, dentro de los grupos opositores, se acusaba al nuevo presidente iraní de haber capitulado con Occidente, perjudicando la posición del país (Haghinghatnejad, 2013).

Que el Ayatollah haya usado la peculiar frase de “flexibilidad heroica” no sorprende si se tiene en cuenta que el líder religioso frecuentemente aludía a narraciones históricas en sus decisiones políticas. En particular, la idea de la flexibilidad heroica alude a un hecho que tuvo lugar en la época del segundo Iman chiita. Específicamente, a la firma del Tratado de Paz entre Iman Hassan y Moavieh, en virtud del cual el primero cedió su poder al segundo para evitar que se desatara una guerra civil entre musulmanes (Tognoli, 2017).

Los libros de historia citan este momento como un acto de flexibilidad y heroísmo por parte del Iman Hassan. Al parecer el Ayatollah encontró oportuna la comparación entre el posible Acuerdo Nuclear y el Acuerdo de Paz de Hassan. De hecho, la técnica de aludir a cuestiones históricas, culturales y religiosas ha dado buenos resultados a los líderes iraníes al momento de justificar decisiones controversiales (Tognoli, 2017), ya que el pasado de la nación iraní es motivo de orgullo para su población, y para todos los grupos de poder al interior del país –moderados, conservadores y reformistas.

La República Islámica terminó por ceder ante la presión internacional, buscando reconciliar sus intereses estratégicos nacionales con los de la comunidad internacional (Miremadi, 2014). De esta forma, en 2013, se abrió un nuevo capítulo en las negociaciones con el P5+1, donde predominó la moderación y la prudencia.

1.2. El deshielo de la relación entre Irán y los Estados Unidos

Según Ignacio Ramonet (2013), con relación a las nuevas señales de cambio en la política exterior iraní, Hassan Rouhani y Barack Obama, dieron un giro notable a sus políticas a mediados de 2013, y establecieron un acercamiento que se traduciría en un principio de acuerdo sobre la actividad nuclear de Irán³⁶.

³⁶ A su vez, también se rompió el silencio entre ambos presidentes. Mientras el presidente Rouhani viajaba hacia el aeropuerto de Nueva York para volver a Irán luego de haber participado de las sesiones de Naciones Unidas, mantuvo una conversación telefónica de quince minutos con Obama el día 27 de septiembre de 2013. Esta llamada telefónica tuvo un gran impacto tanto en la prensa como en los círculos de inteligencia a nivel mundial. Ambos presidentes habían expresado nuevamente intenciones de trabajar conjuntamente en la resolución del conflicto (Suárez, 2013).

Luego de 35 años desde que Estados Unidos y la República Islámica de Irán rompieran relaciones diplomáticas, el Secretario de Estado estadounidense John Kerry y el Ministro iraní de Asuntos Exteriores Mohammad Javad Zarif, mantuvieron una reunión diplomática bilateral acerca del Programa Nuclear Iraní. Producto de esta reunión, volvieron a reunirse en Ginebra el 15 de octubre de 2013, en el marco de la reunión del P5+1.

Con excepción del gobierno ultraconservador de Israel, los aliados de Estados Unidos quisieron rápidamente subirse al “tren de la paz”, esperando prontamente poder restablecer la totalidad de su comercio con Irán. Así, el Reino Unido anunció inmediatamente que había decidido volver a abrir su embajada en Teherán y relanzar las relaciones diplomáticas. El presidente francés François Hollande también se apresuró a ser el primer dirigente occidental que se reuniera y estrechaba públicamente la mano de Hassan Rouhani. Hay que destacar que Francia tenía importantes intereses económicos que defender en Irán; en particular en el sector automotriz, con dos fabricantes (Renault y Peugeot) radicados en territorio persa (Ramonet, 2013).

1.3 Cambios en la agenda internacional

Existieron algunos acontecimientos en el plano internacional posteriores a 2011 que favorecieron un clima propicio para resolver la crisis por el Programa Nuclear iraní.

El *affaire* nuclear iraní ya no era el único tema en la agenda de seguridad global que debían atender las potencias en Medio Oriente. La crisis en Siria y la situación en Irak tras la emergencia de Estado Islámico, dieron oxígeno al ahogado país persa. Específicamente, la presencia de Estado Islámico propició el acercamiento entre Irán y Estados Unidos³⁷ en vistas de lograr un acuerdo y colaborar con la estabilidad en la región de Medio Oriente.

Lo anterior, explicó en parte el interés de la administración Obama por alcanzar un Acuerdo en el corto plazo. Además, considerando la situación de guerra civil en Siria, fomentar el enfrentamiento y el conflicto con Irán sería muy costoso en términos de opinión pública Estados Unidos. “(...) si se alcanzaba un acuerdo, Irán podría contribuir a estabilizar el conjunto de Oriente Próximo, particularmente Afganistán, Siria y Líbano. Y aliviar de ese modo a Estados Unidos³⁸” (Ramonet, 2013, p. 68).

³⁷ Ambos gobiernos cooperaron tácitamente en la guerra contra Estado Islámico en Irak, luego de que el gobierno de Bagdad solicitase la asistencia de ambos para derrotar al movimiento terrorista.

³⁸ Particularmente Ramonet puntualizó que,

En relación con este argumento, Serge Halimi explicó que,

“(…) la distensión entre Irán y el ex Gran Satán podría contribuir a solucionar los conflictos en Siria y en Afganistán. Once años después del lanzamiento de la cruzada de George W. Bush contra el eje del mal, Irak está destruido, Medio Oriente desestabilizado, Palestina bloqueada y una parte de África librada a las acciones armadas yihadistas” (2015, p. 69).

Obama sostuvo que algunos de los problemas de Medio Oriente no se adaptaban a las soluciones americanas, sino que necesitaban de respuestas que solo podían darlas los propios países de la región (Chollet et ál., 2016). Esta posición es congruente con las observaciones de algunos autores que sostienen que Norteamérica buscaba reducir sus compromisos en Medio Oriente. En este sentido, *“the Iran nuclear deal was part of an effort to work with these adversaries in order to stabilize the Middle East and decrease US commitments in the region”* (Chollet et ál., 2016).

2. El acuerdo de limitación nuclear

2.1 *El rol mediador de China en las negociaciones*

La RPCCH tuvo un papel fundamental en esa resolución de la crisis. Si bien desde el inicio del conflicto, China abogó por una solución negociada, el rol de intermediario fue mucho más claro desde 2013 (Scott, 2015).

Durante los dos años que duraron las negociaciones (2013 – 2015) hasta la firma del PAIC, China medió entre los requerimientos de los Estados Unidos y las posibilidades de Irán, para alcanzar un balance entre sus intereses y lograr una solución final integral (Garver, 2016). En este sentido, China intensificó sus esfuerzos por mostrar a Irán las ventajas económicas y políticas que se desprenderían del Acuerdo.

“(…) en el plano geoestratégico, Obama intenta liberarse de Oriente Próximo para dirigirse hacia Asia, la zona del futuro y del crecimiento, según Washington, del siglo XXI. La implantación de Estados Unidos en Oriente Próximo, sólida desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se justificaba por la existencia en esta área geográfica de los principales recursos en hidrocarburos, indispensables para la máquina productiva estadounidense. Pero esto ha cambiado desde el descubrimiento, en Estados Unidos, de importantes yacimientos de gas y de petróleo de esquisto que podrían aportarle una casi autonomía energética” (Ramonet, 2013, p. 67).

Beijing buscó persuadir a Irán a través de numerosas visitas diplomáticas de alto nivel, que se sucedieron entre junio de 2013 y julio de 2015. En estas visitas, China enfatizó que, si Irán no abordaba las preocupaciones internacionales, podría eventualmente escalar en un conflicto armado. También la RPCH enfatizó que si Irán evitaba el conflicto y llegaba a un acuerdo, lo ayudaría en su desarrollo económico cuando se levantasen las sanciones (Johanson, 2018).

En particular, la “zanahoria económica” -incentivo económico- fue clave para persuadir a Irán de aceptar el borrador final del acuerdo. Un ejemplo de ello fueron las palabras del embajador chino en Irán, Pang Shen, en marzo de 2015. Luego de describir las gloriosas historias de Persia y China, Pang repasó el programa para aumentar aún más la existente cooperación entre China e Irán, que había sido acordada por Xi Jinping y Hassan Rouhani en una reunión en Beijing en mayo de 2014. Finalmente, hizo énfasis directo en las negociaciones nucleares y las ventajas económicas que tendría si estas eran exitosas:

“Ladies and gentlemen, friends. Just now the Iran nuclear talks have reached a historic favorable opportunity. If a timely and comprehensive agreement can be achieved, this will create a more relaxed external environment and more investment opportunities. China has from start to finish taken an objective and fair position regarding the Iran nuclear issue and is happy if Iran and the Six Powers reach an early comprehensive agreement. China will continue to play a constructive role, urge all parties to move toward one another, and reach an early and comprehensive agreement” (Sen, 2015).

Además del evidente interés de China de seguir profundizando la cooperación energética con la República Islámica, su urgencia por evitar que el Acuerdo fracasara se basó en su necesidad de mantener la región de Medio Oriente como un ambiente externo estable. Las acciones de China en relación con el caso iraní mostraron que consideró la intersección entre la no proliferación y la estabilidad en Medio Oriente como una cuestión que lo involucraba directamente, por lo que ignorarla hubiera sido, por definición, irresponsable de su parte (Johanson, 2018).

Durante las negociaciones del PAIC, el embajador iraní en China Ali Asghar Khaji, declaró en una entrevista a *Global Times* que China: “(...) *worked as a liaison that has successfully bridged the gaps, neutralized misunderstandings and helped alleviate concerns during the negotiations*” (Global Times, 2015).

Asimismo, Barack Obama elogió el rol que tuvo la RPCH durante la negociación del Acuerdo, valorando sus fundamentales contribuciones. Al respecto Xi Jinping expresó que los Estados Unidos y China tuvieron contactos estrechos durante las negociaciones, dando a conocer la resolución de ambas naciones de construir conjuntamente un Nuevo Modelo de Relación entre Grandes Países (Huffpost, 2015).

2.2 *El acuerdo final: el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC)*

El primer paso hacia la resolución de la crisis se concretó con la firma del Acuerdo Interino del 24 de noviembre de 2013. En términos generales, según este acuerdo -que tendría una vigencia de seis meses- Irán debía interrumpir el enriquecimiento de uranio más allá del 5% a cambio de una suspensión parcial de las sanciones en su contra (Tognoli, 2017). Este documento sirvió como base, en cuanto a contenido y formas, para la elaboración del documento final.

Finalmente, las gestiones diplomáticas realizadas para alcanzar una solución amplia, a largo plazo y adecuada de la cuestión nuclear iraní culminaron con la firma de un acuerdo definitivo que tomó el nombre de Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). Este fue firmado en Viena el 14 de julio de 2015 entre Alemania, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, el Reino Unido (P5+1), el Alto Representante de la Unión Europea (EU-3) y la República Islámica de Irán.

El 20 de julio de 2015, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 2231, la cual refrendaba el PAIC. El Consejo de Seguridad afirmó que la concertación del PAIC constituyó un cambio fundamental en su examen de la cuestión nuclear iraní, y expresó su deseo de construir una nueva relación con Irán reforzada por la aplicación del PAIC (CSNU, 2015b).

A continuación, se indican los principales aspectos del contenido de este Acuerdo.

En cuanto a objetivos:

“(...) garantizará que el programa nuclear de Irán tenga fines exclusivamente pacíficos y constituye un cambio fundamental en su enfoque de esta cuestión. Se espera que la plena aplicación del PAIC represente una contribución positiva para la paz y la seguridad regionales e internacionales. Irán reafirma que jamás y en ninguna circunstancia procurará obtener, desarrollará o adquirirá armas nucleares (CSNU, 2015a, p. 2)

“(...) Irán espera que el PAIC le permita llevar adelante un programa nuclear exclusivamente pacífico, autóctono y acorde con las consideraciones científicas y económicas, de conformidad con el PAIC y con miras a fomentar la confianza y alentar la cooperación internacional. En este contexto, las limitaciones iniciales determinadas de mutuo acuerdo que se describen en el PAIC irán seguidas de una evolución gradual y a un ritmo razonable del programa nuclear pacífico del Irán, incluidas sus actividades de enriquecimiento, hacia un programa comercial con fines exclusivamente pacíficos y compatible con las normas internacionales de no proliferación” (CSNU, 2015a, p. 2).

Según lo estipulado, la AIEA sería la encargada de verificar -en virtud de ciertos plazos- la implementación de las medidas con las que se comprometía Irán³⁹. Una evaluación positiva por parte del organismo conduciría a que Estados Unidos y la UE levantaran las sanciones vinculadas con este tema:

“El PAIC dará lugar a un levantamiento completo de todas las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como de las sanciones multilaterales y nacionales relacionadas con el programa nuclear de Irán, incluidas las medidas relativas al acceso en las esferas del comercio, la tecnología, la financiación y la energía” (CSNU, 2015a, p. 2).

³⁹ La AIEA debería monitorear y verificar todas las medidas voluntarias detalladas en el Acuerdo. El organismo debería presentar actualizaciones regulares a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad (CSNU, 2015a).

De igual forma, las potencias se comprometieron a no imponer regulaciones ni requerimientos discriminatorios como reemplazo de las sanciones que serían levantadas, y el Programa Nuclear iraní sería tratado como cualquier otro programa nuclear pacífico de un país miembro del TNP. Más aún, el PAIC debía servir de marco para la cooperación en los campos de usos pacíficos de energía atómica, incitando a las partes a emprender proyectos de cooperación conjuntos (CSNU, 2015a).

Para el monitoreo y evaluación del Acuerdo, se estipuló la formación de una Comisión Conjunta. Además, las partes deberían mantener reuniones a nivel ministerial al menos cada dos años. Finalmente, y cumplimentando con los requerimientos de un instrumento legal internacional, el PAIC también previó un mecanismo de solución de controversias entre las partes (CSNU, 2015a).

Sobre los compromisos asumidos por las partes

República Islámica de Irán:

En términos generales, según la letra del PAIC (2015a), Irán acordó limitar toda actividad relacionada con el enriquecimiento de uranio, incluidas las actividades de investigación y desarrollo. Durante quince años el país debería concentrar su actividad de enriquecimiento (a niveles y cantidades permitidos) en la central de Natanz. Las restantes centrifugadoras para enriquecimiento en existencia deberían ser desmanteladas y almacenadas bajo supervisión de la AIEA. Además, el país se comprometió que durante ocho años no construiría nuevas centrifugadoras.

En la central de agua pesadas de Arak, Irán rediseñaría y reconstruirá un reactor modernizado de investigación que utilizaría combustible enriquecido hasta un 3,67%. Este proyecto se haría en cooperación con terceros países, de forma que una asociación internacional certificaría el diseño final. Este reactor apoyaría la investigación nuclear pacífica y la producción con fines médicos e industriales. Todo el combustible gastado de Arak sería enviado fuera de Irán durante toda la vida útil del reactor. Para sus futuros reactores de energía e investigación, Irán se comprometió a seguir la tendencia internacional y usar aguas ligeras.

En relación con las medidas de transparencia y construcción de confianza, Irán se comprometió a ratificar el Protocolo Adicional firmado con la AIEA en 2003, y a entregar el informe "*Roadmap for Clarification of Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Program*", para clarificar temas pasados y presentes vinculados a su Programa Nuclear (AIEA, 2015).

Como dato no menor, la República Islámica se comprometió a permitir que la AIEA monitoree toda la cadena de producción nuclear en el país durante veinticinco años. Finalmente, el país aseguró que no emprendería ningún tipo de actividad, incluida la investigación y desarrollo, que buscara desarrollar explosivos nucleares.

Consejo de Seguridad:

La Resolución 2231 del CSNU que refrendó el PAIC, puso fin a todas las disposiciones de las anteriores Resoluciones sobre la cuestión nuclear iraní: 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) y 2224 (2015).

Esta nueva resolución del Consejo de Seguridad también sumó ciertas restricciones vinculadas a la venta de armas a Irán durante cinco años. Además, prohibió al país persa el desarrollo de tecnologías y fabricación de misiles balísticos con capacidad nuclear durante ocho años.

La Unión Europea:

La UE, se comprometió a suspender todas las disposiciones relativas a sanciones económicas y financieras vinculadas con la cuestión nuclear iraní. Esto implicó anular las sanciones y medidas restrictivas: prohibición de transferencias de fondos que alcanzaba tanto a entidades financieras, empresas y ciudadanos iraníes; restricciones de actividades: bancarias, de provisión de seguros, garantías, y de operatoria SWIFT; también se retirarían las prohibiciones de asistencia financiera para el comercio exterior con Irán y la concesión de préstamos al gobierno de ese país.

Como podemos imaginar, para Irán fue especialmente significativo el levantamiento de las sanciones europeas en el sector de importación y transporte de petróleo crudo, sus derivados y de gas. Además, el bloque europeo decidió levantar la prohibición de inversión, exportación de equipamiento y de tecnología para el sector energético.

Estados Unidos:

Al igual que la UE, los Estados Unidos suspendía todas las sanciones que habían sido impuestas a Irán en virtud del conflicto nuclear. Fueron suspendidas: las restricciones en las transacciones financieras y bancarias con bancos e instituciones financieras iraníes; las transacciones en rial iraní; restricciones sobre el flujo de dólares americanos hacia Irán; las limitaciones comerciales de los activos iraníes en el extranjero, incluidas su transferencia; compra, suscripción o facilitación de la emisión de deuda soberana de Irán; y la provisión de seguros y garantías comerciales.

Al igual que en el caso europeo, la promesa norteamericana de cancelar los esfuerzos e iniciativas para reducir las ventas de crudo de Irán fue de suma importancia para la economía iraní. En relación con aquellas sanciones que alcanzaban a individuos o entidades no norteamericanas, se suspendió la sanción por actividad de inversión en los distintos sectores de la economía iraní. Esto se extendió a la compra, venta, transporte o comercialización de petróleo, productos petroquímicos y gas natural de Irán.

B. La relación sino-iraní en la era post sanciones**1. La Alianza Estratégica Comprehensive entre China e Irán**

En términos económicos generales, el levantamiento de las sanciones permitió a Irán emprender el camino de recuperación de su potencial comercial. Pudo proyectar la llegada de inversiones extranjeras y, en consecuencia, planificar la modernización tecnológica de sus industrias. Además, el fin de las sanciones significó la vuelta al mercado como proveedor de petróleo y gas (Tognoli, 2017).

De hecho, según un informe del Banco Mundial de 2017, la economía iraní experimentó un importante crecimiento en 2016, principalmente gracias a que la exportación y producción petrolera recuperó sus niveles anteriores a las sanciones (Banco Mundial, 2017).

Para septiembre de 2016 Irán exportó a China el 41% de su producción petrolera diaria, unos 700 mil barriles, lo cual corrobora su gradual recuperación y la relevancia del mercado chino para el país persa (Yacoubian, 2019).

Una vez levantadas las sanciones, la República Islámica misma declaró abiertamente que buscaba inversiones por un monto de 200 billones de dólares para desarrollar su industria petrolera (Shokri Kalehsar, 2019). Esta convocatoria abierta generada por la reducción del estigma que significó la eliminación de las sanciones no fue desaprovechada por China.

Uno de los hechos de mayor relevancia en el período post-sanciones para la cooperación energética entre China e Irán fue la declaración, en 2016, de una Alianza Estratégica Comprehensiva (AEC) de carácter formal.

A penas dos semanas después del Día de Aplicación del PAIC en 2016, Xi Jinping visitó Irán. El principal resultado fue el establecimiento de una Alianza Estratégica Comprehensiva entre China e Irán que buscó definir el futuro de la cooperación energética entre ambos (Teer y Wang, 2018). El término AEC, refiere a una denominación diplomática que Beijing usó para enfatizar sus relaciones prioritarias. Este modo de vinculación ubicó a la República Islámica en la misma categoría que otros Estados de Medio Oriente como Arabia Saudita y Egipto, y otros como Francia, Australia y España (Saunders y Kastner, 2014).

Joel Wunthnow (2016), expuso que la nueva denominación impulsó a que durante aquella visita se bosquejaran tres líneas a partir de las cuales se expandiría la relación sino-iraní: económica, política y cultural.

A los fines de ese estudio de caso, interesa explorar la primera de ellas. En torno al refuerzo de los lazos económicos, el presidente Xi Jinping resaltó las crecientes perspectivas para la cooperación energética y el desarrollo de infraestructura energética bajo el marco de la iniciativa china *One Belt/One Road*, también conocida como la Nueva Ruta de la Seda (Wunthnow, 2016). Como resultado se firmaron diecisiete documentos de cooperación en áreas de ciencia, tecnología, comunicaciones, transporte y energía.

Finalmente, ambos líderes acordaron desarrollar una hoja de ruta a 25 años en función de la AEC para aumentar el comercio en 600 billones de dólares en los siguientes diez años (Chaziza, 2019). En agosto de 2019 los Ministros de Asuntos Exteriores de China e Irán se reunieron para sellar los detalles de la hoja de ruta firmada en 2016 (Watkins, 2019).

2. El retiro de Estados Unidos del PAIC: el impacto en la cooperación energética sino-iraní

La firma del PAIC puso fin a la crisis internacional de seguridad derivada del Programa Nuclear iraní. Sin embargo, el 8 de mayo de 2018 marcó un punto crítico para el PAIC ya que ese día el Gobierno de Estados Unidos anunció su retirada del Acuerdo y volvió a imponer sanciones unilaterales sobre Irán en virtud de su Programa Nuclear.

2.1. *El retiro de los Estados Unidos*

De parte de los Estados Unidos, las negociaciones y firma del PAIC se dieron de la mano de la administración del partido demócrata del presidente Barack Obama, quien terminó su segundo mandato en 2017. Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2016 y la asunción en 2017 de Donald Trump del partido republicano tuvieron un impacto directo sobre el futuro del Acuerdo de limitación nuclear.

Desde su campaña electoral, Trump afirmó que el PAIC era un acuerdo “desastroso” para los intereses de Estados Unidos y que, de ser elegido presidente, buscaría renegociarlo para corregir sus defectos (El Mundo, 2017).

En mayo de 2015, el Congreso estadounidense había aprobado la Ley de Revisión del Acuerdo Nuclear con Irán (INARA por sus siglas en inglés, *Iran Nuclear Agreement Review Act*) que facultó al ejecutivo norteamericano para mantener el control sobre los compromisos del PAIC, con facultades para poder determinar si las sanciones debían ser suspendidas o restablecidas (Congreso de los Estados Unidos, 2015). Tomando en cuenta este proceso, Trump se negó a certificar el informe trimestral de la AIEA sobre implementación del Acuerdo, y amenazó abiertamente con abandonar los compromisos de Estados Unidos si no se renegociaba.

El mandatario estadounidense declaró que Irán no estaba respetando el Acuerdo, a pesar de que la AIEA y los demás signatarios afirmaban que el país persa lo estaba cumpliendo “al pie de la letra”. Fue así como remitió el tema al Congreso pidiéndole que vuelva a aplicar sanciones (BBC Mundo, 2017).

Las tentativas de Trump de salir del acuerdo se cristalizaron el 8 de mayo de 2018, a pesar de que el último informe emitido por la AIEA certificaba la no desviación de los materiales nucleares declarados en las instalaciones nucleares (AIEA, 2018).

Finalmente, Trump anunció la retirada de los Estados Unidos del PAIC, argumentando que:

“(...) el acuerdo fue tan mal negociado que incluso si Irán cumple con todo, el régimen estaría al borde de conseguir armas nucleares en un corto periodo de tiempo (...) no podemos evitar una bomba nuclear iraní bajo este decadente y deteriorado acuerdo” (BBC Mundo, 2018).

2.2. Las reacciones al retiro de Estados Unidos

Que Estados Unidos se retirara oficialmente del PAIC el 8 de mayo de 2018 fue un golpe duro para el Acuerdo de limitación nuclear, pero no significó su terminación ya que los demás signatarios (Rusia, China, Gran Bretaña, Francia, UE, e Irán) declararon su firme voluntad de continuarlo. Además, si bien Estados Unidos anunció la reimposición de sanciones unilaterales contra Irán, esto no implicó que las sanciones del CSNU suspendidas desde el Día de la Aplicación del Acuerdo en 2016 volvieran a ser efectivas.

En particular la respuesta del presidente iraní Hassan Rouhani no se hizo esperar. El mandatario envió el mensaje claro de que continuaría “trabajando con el mundo” para cumplir con el Acuerdo, pero amenazó con comenzar a enriquecer uranio a nivel industrial si llegara a fracasar el PAIC con el resto de los firmantes tras la salida de Washington. Rouhani ya había advertido con anterioridad que Estados Unidos se arrepentiría de abandonar el acuerdo nuclear y reiteró que no estaba dispuesto a renegociarlo (BBC Mundo, 2018).

Los líderes europeos expresaron su descontento con la retirada de Estados Unidos, pero recordaron que el acuerdo nuclear no era un acuerdo bilateral y no estaba en manos de ningún país acabar con él de forma unilateral, por lo que seguirán apostando por su cumplimiento. Según la alta representante de la Política Exterior de la UE, Federica Mogherini,

"El acuerdo nuclear con Irán es la culminación de 12 años de diplomacia. Pertenece a toda la comunidad internacional. Ha estado funcionando y está cumpliendo su objetivo, que es garantizar que Irán no desarrolle armas nucleares. La UE está decidida a preservarlo. Si Estados Unidos reconsidera su posición, será bienvenido" (BBC Mundo, 2018).

En cuanto a la Federación Rusa, el portavoz del Kremlin, Dmitry Peskov, afirmó que no había otra opción que la de seguir con el PAIC y comentó que desarrolló una intensa agenda de encuentros con los otros firmantes del PAIC para asegurar que el mismo continúe a pesar de la retirada de Estados Unidos (RFER, 2018).

China, el mayor socio comercial de Irán, se sumó a las críticas en relación con la decisión de Estados Unidos y afirmó su voluntad de continuar apoyando la implementación del PAIC. En palabras del Ministro de Asuntos Exteriores, Wang Yi, China mantenía su voluntad de continuar siendo un actor constructivo, a la vez que consideraba que Trump había actuado de manera “irresponsable” (Botta, 2018).

Quien únicamente salió en apoyo a la decisión estadounidense fuera el primer ministro de Israel, Benjamin Netanyahu. El mandatario expresó que el acuerdo con Irán era "una receta para el desastre" y que no servía para evitar que Irán consiga un arma nuclear, sino que, por el contrario, facilitaba que se haga con “todo un arsenal” (BBC Mundo, 2018).

2.3. *Las consecuencias para la cooperación energética sino-iraní*

Desde que Estados Unidos se retiró del PAIC, China declaró su intención de mantener el Acuerdo y criticó la decisión de Trump (Lo, 2018). Sin lugar a duda, lo que más preocupó a China fue que Estados Unidos anunció la reimposición de sanciones a los sectores clave de Irán, como el sector energético.

La reimposición de sanciones estadounidense se hizo efectivo en dos etapas durante 2018. La primera comenzó a regir en agosto y penalizó de nuevo el comercio de oro, metales preciosos y otros, incluidos el aluminio y el acero, reimpuso sanciones al sector automotriz de Irán y prohibió las transacciones financieras relacionadas con el sistema de ferrocarriles. Asimismo, Washington impidió que Teherán adquiera dólares estadounidenses e impondría sanciones a aquellos que compren o faciliten la emisión de deuda soberana iraní. La segunda ronda, y la más perjudicial para la cooperación energética sino-iraní, se hizo efectiva el 4 de noviembre e impuso prohibiciones a la venta de petróleo y las transacciones financieras con el Banco Central de Irán (La Vanguardia, 2018). Este segundo grupo de sanciones fueron un *déjà vu* de las sanciones aplicadas por Estados Unidos en 2011.

Anticipándose a esta segunda ronda de sanciones, China importó alrededor de 874 mil barriles de crudo por día en la víspera de aquellas nuevas prohibiciones, marcando un récord en las importaciones chinas de petróleo iraní (Shokri Kalehsar, 2019). Así, entre 2017 y 2018, se observa un aumento del 32.2% de las importaciones (Shokri Kalehsar, 2019).

Días después de que se hicieran efectivas las sanciones de noviembre, la administración Trump anunció que ocho países, incluida la RPCH, recibían una excepción temporaria a las sanciones de 180 días para comprar hasta 360 mil barriles de petróleo iraní diario (Katz, 2019); este número significó la mitad del promedio de barriles que China había venido comprado desde 2016 (Shokri Kalehsar, 2019).

Sin embargo, la RPCH no cumplió al pie de la letra la excepción temporaria de las sanciones estadounidenses, y durante este período de gracia, si bien redujo las cantidades importadas de petróleo iraní, sobrepasó los 360 mil barriles diarios. En noviembre importó 390 mil barriles, en marzo más de 613 mil y en abril, acercándose el final de la excepción en las sanciones, superó los 800 mil barriles diarios (Katz, 2019). Estas compras representaron el 43% del total de las exportaciones de petróleo de Irán (Batmanghelid, 2019). No obstante, una vez que expiró el período de excepción y las sanciones se hicieron enteramente efectivas, la RPCH bajó abruptamente su importación de petróleo iraní a 186 mil barriles en junio de 2019 (Batmanghelid, 2019).

A pesar de esta reducción, China no cumplió con las sanciones estadounidenses ya que el objetivo era reducir las exportaciones de petróleo iraní a cero para aplicar una máxima presión sobre el país persa y forzarlo a renegociar el PAIC (La Vanguardia, 2018).

Así, y a diferencia de lo que ocurrió en 2012, en esta ocasión la RPCH decidió no colaborar con las sanciones unilaterales de Estados Unidos, ya que este se había divorciado de la voluntad de la comunidad internacional retirándose el PAIC. La postura de China de defensor de la no proliferación y actor internacional responsable guiaron esta decisión. De igual forma, la búsqueda de seguridad energética doméstica también motivó su accionar. Contrario a lo que ocurrió antes de la firma del PAIC, su estrategia de desarrollo ya no estaba reñida con la voluntad internacional, ya que Irán estaba cumpliendo con el Acuerdo de Limitación nuclear y las sanciones del CSNU habían sido suspendidas.

En el cálculo de China, no había motivos suficientes para plegarse ante la reemergente política de poder de los Estados Unidos.

A pesar de ello, la reimposición de sanciones en 2018 logró afectar los proyectos de inversión en el sector energético iraní, produciéndose la cancelación de algunos contratos en South Pars y Yadavaren.

En el caso de South Pars, en 2017 se firmó un contrato para la fase 11, entre la empresa francesa *Total* (titular del 50,1%), la CNPC (titular del 30%) y *Petropars* de Irán (titular del 19,9%). No obstante, ante la ausencia de excepciones para estos proyectos cuando fueron anunciadas las sanciones un año después, *Total* abandonó el proyecto (Shokri Kalehsar, 2019). Con el retiro de la compañía francesa, CNPC adquirió su parte comprometiéndose a una inversión de 4.8 billones de dólares para la fase 11 de South Pars (Katz, 2019). Si bien no se dio conocimiento público hasta un año después, al mes de retirarse la empresa *Total*, la CNPC también abandonó el proyecto, siendo la empresa iraní *Petropars* quien desde principios de 2019 llevó adelante el proyecto en solitario (El Economista, 2019).

Similar al caso de South Pars, Sinopec ofreció invertir 3 billones de dólares en el campo petrolero de Yadavaren en enero de 2018, pero suspendió este plan de inversiones en mayo (Katz, 2019).

En un clima de desafío de China hacia las sanciones unilaterales estadounidense, pero aun así de baja en el comercio de crudo y suspensión de algunos proyectos de inversión entre la RPCH e Irán, en agosto de 2019 los Ministros de Asuntos Exteriores de estos países se reunieron en Teherán para acordar la postergada hoja de ruta de su AEC.

Esta hoja de ruta abarcó un acuerdo de 25 años que previó una inversión de 400 billones de dólares de China en Irán. Por el potencial material que este acuerdo tuvo para cambiar el balance global del sector de petróleo y gas, muchos de sus puntos específicos no fueron dados a conocer al público (Chaziza, 2019).

De acuerdo con *The Petroleum Economist*, el pilar central del acuerdo fue una inversión china de 280 billones de dólares en los sectores iraníes de petróleo, gas y petroquímicos, a desembolsarse en los primeros cinco años. Los 120 billones restantes serían destinados a la mejora de infraestructura en la industria de la manufactura y transporte (Watkins, 2019).

Otro punto clave del acuerdo fueron los beneficios que se incluyeron para las compañías chinas operando en Irán. Se les concedió el derecho preferente para licitar cualquier proyecto nuevo, estancado o incompleto en los campos de gas y petróleo iraní (Chaziza, 2019).

A su vez, la RPCH podría comprar petróleo, gas o productos petroquímicos con un descuento mínimo garantizado del 12% a calcularse según el precio internacional de los últimos seis meses (Watkins, 2019). Sumado a esto, el acuerdo estipulaba que China podía retrasar los pagos por los productos iraníes por hasta dos años, pagos que además podían hacerse en monedas locales para no usar dólares estadounidenses en las transacciones (Watkins, 2019). La construcción de infraestructura para la manufactura se haría en el contexto de la iniciativa china *One Belt/ One Road* (Chaziza, 2019).

Este acuerdo refleja un desafío de China hacia la política de Trump de castigar a la República Islámica de Irán. En un momento en que Estados Unidos buscó eliminar las exportaciones iraníes del mercado de petróleo, esta hoja de ruta puede ser considerada un acto de rebeldía hacia Estados Unidos.

Nuevamente, China no vio las sanciones unilaterales impuestas por Donald Trump como válidas, e incluso la consideró opuestas a la seguridad internacional por ser contrarias a la letra del PAIC. En este sentido, y en palabras del Ministro de Relaciones Exteriores chino, Geng Shuang, “(...) *China and Iran enjoy friendly relations and our two countries conduct friendly and mutually beneficial cooperation in various fields within the framework of international law*” (Chaziza, 2019).

C. Consideraciones parciales

El cambio de liderazgo y la moderación de la política iraní, el deshielo en la relación irano-estadounidense y el surgimiento de otros temas urgentes en la región de Medio Oriente como la guerra civil en Siria y la deteriorada situación en Irak producto de la emergencia del movimiento yihadista Estado Islámico, generaron las condiciones para la resolución de la crisis por la cuestión nuclear iraní.

Durante los dos años que duraron las negociaciones (2013 – 2015) la RPCH asumió un rol de mediador entre Estados Unidos e Irán para encontrar una salida diplomática a la cuestión nuclear iraní. Si bien desde el comienzo de la crisis por el Programa Nuclear iraní, China había insistido en resolverla mediante la negociación, el rol de intermediario fue mucho más claro desde 2013. En este sentido, se puede entender a la perspectiva sistémica como un factor condicionante que explica la política exterior china durante el proceso negociador.

El primer paso hacia un acuerdo definitivo tuvo lugar el 24 de noviembre de 2013 cuando en el marco de las negociaciones del P5+1, Irán y las potencias firmaron un Acuerdo Interino. Un año y medio más tarde, finalmente las gestiones diplomáticas lograron una solución amplia, a largo plazo y adecuada de la cuestión nuclear iraní.

El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) se firmó en Viena el 14 de julio de 2015 entre Alemania, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, el Reino Unido (P5+1), el Alto Representante de la Unión Europea (EU-3) y la República Islámica de Irán. Días después, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 2231 que refrendó el Acuerdo y anuló las resoluciones de sanción existentes.

En términos generales el PAIC buscó asegurar que el Programa Nuclear iraní se desarrollara con fines exclusivamente pacíficos y que contribuyera a la paz y la seguridad regionales e internacionales. Para ello, Irán se comprometió a una reducción considerable de su potencial nuclear, a permitir un monitoreo amplio por parte de la AIEA, y a participar a terceros países en el desarrollo de sus actividades nucleares. Por el lado de las potencias y el Consejo de Seguridad, estos se comprometieron a suspender las sanciones políticas y económicas.

La terminación de la crisis derivada del Programa Nuclear iraní mediante la firma del PAIC impactó favorablemente sobre la cooperación energética sino-iraní, ya que el levantamiento de las sanciones significó la reducción del estigma internacional de Irán, lo cual le permitió volver a exportar libremente petróleo y gas. En el caso de China, en 2016 Irán exportó el 41% de su producción petrolera diaria a este país, unos 700 mil barriles (Yacoubian, 2019). Ello puso de manifiesto la recuperación de la economía iraní y la dependencia del mercado chino.

En el período post-sanciones la cooperación energética entre China e Irán evolucionó a una asociación estratégica. La RPCH aprovechó el llamado iraní a recibir inversión extranjera para reimpulsar su sector energético y, a menos de dos semanas del Día de Aplicación del Acuerdo selló su cooperación bilateral a través de la formalización de la AEC. Esta Asociación proyectó un plan de inversiones en energía a 25 años.

La cooperación energética entre ambos países se desarrolló sin sobresaltos hasta 2018. Sin embargo, el 8 de mayo de 2018 Estados Unidos anunció su retirada del PAIC. Según Donald Trump, el PAIC poseía muchos errores y ante la negativa de una renegociación de parte de Irán y las potencias, decidió abandonarlo.

Afortunadamente, la retirada estadounidense no derivó en la terminación del Acuerdo ya que los demás signatarios salieron inmediatamente en defensa del PAIC y reafirmaron su compromiso por mantenerlo. Además, esto no implicó la reimposición de las sanciones del CSNU suspendidas desde enero de 2016.

No obstante, las tensiones entre Irán y Estados Unidos que habían disminuido en los últimos años volvieron a escalar: Trump anunció la reimposición de sanciones unilaterales para ejercer una máxima presión sobre la economía iraní, buscando reducir sus exportaciones a cero. Mientras que Rouhani declaró que si el PAIC fallaba producto de la retirada de Estados Unidos inmediatamente reanudaría el enriquecimiento de uranio a nivel industrial.

La reimposición de sanciones unilaterales de Estados Unidos se hizo efectiva en dos etapas, siendo la segunda la que más afectó a la cooperación energética entre China e Irán porque aplicó prohibiciones a la venta de petróleo y las transacciones financieras con el Banco Central de Irán. Este segundo grupo de sanciones fueron una suerte de *déjà vu* de las sanciones aplicadas por Estados Unidos en 2011.

A pesar de la similitud de las sanciones de 2018 y las de 2011, la reacción de la RPCH fue distinta. En aquella ocasión China se había plegado a las prohibiciones estadounidenses y europeas con la finalidad de conseguir que Irán finalmente accediera a negociar un acuerdo nuclear para asegurar el mantenimiento de la seguridad internacional. En otras palabras, en aquel entonces el comportamiento de China se explicó por su adaptación y ajuste de su política en función del enfoque de política de poder y la perspectiva sistémica como factores condicionantes externos.

En cambio, en 2018, China repudió las sanciones porque la política estadounidense se distanció de la voluntad internacional retirándose del PAIC. A los ojos de China apoyar las sanciones unilaterales norteamericanas hubiera significado ir en contra de las normas internacionales y de la seguridad internacional.

En esta línea, la cooperación energética entre China e Irán se intensificó antes de que se hicieran efectivas las sanciones, marcando un récord en el número de barriles de petróleo diarios exportados desde el país persa hacia la RPCH.

A pesar de que algunos contratos de inversión china en South Pars y Yadavaren sufrieron contratiempos como consecuencias de las sanciones estadounidenses, en 2019 los Ministros de Asuntos Exteriores de la RPCH e Irán sellaron los puntos de la hoja de ruta relativa a la AEC que ambos países establecieron en 2016. Esto significó un compromiso de China de invertir 400 billones de dólares en la República Islámica de Irán para sus sectores de petróleo, gas, petroquímicos, y el mejoramiento de la infraestructura en la industria de la manufactura y el transporte. A cambio Irán concedería descuentos para las compras chinas de petróleo y gas, y derechos preferentes a las NOCs en proyectos de desarrollo en el campo de la energía, entre otros beneficios.

En el contexto de las nuevas sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán, esta hoja de ruta se constituyó como un acto de rebeldía hacia Estados Unidos.

La postura china, contraria a la política estadounidense demostró el compromiso de China respecto de la no proliferación y las normas internacionales. En otras palabras, este comportamiento se entiende a partir de que China se mantuvo firmemente condicionado por la perspectiva sistémica. Además, a diferencia de lo que ocurrió durante la crisis por el Programa Nuclear iraní, los objetivos de la estrategia de desarrollo doméstico de Beijing no estuvieron reñidos con la voluntad de la comunidad internacional. Puesto de otra manera, que en aquel entonces China aprobara las Resoluciones del CSNU, pero además mantuviera su creciente cooperación energética con Irán, fue ambiguo, menoscabó la eficacia de las sanciones internacionales y erosionó su legitimidad externa. Ahora en cambio, con la suspensión de las sanciones luego de la firma del PAIC, su cooperación energética con el país persa no interfería con el Acuerdo de limitación nuclear que, según los reportes de la AIEA, la República Islámica había venido cumpliendo al pie de la letra.

Conclusiones

A partir del desarrollo de los capítulos de este estudio de caso puede afirmarse que la hipótesis ha sido confirmada. En el marco de los cambios de coyuntura de la crisis internacional por el Programa Nuclear iraní, la RPCH balanceó su política exterior de cooperación energética con Irán según dos grandes factores condicionantes: la seguridad energética doméstica (estrategia de desarrollo) y la seguridad del sistema internacional (perspectiva sistémica). Estos fueron mediados, además, por otros factores como el enfoque de política de poder y la legitimidad y supervivencia del PCCH, los cuales adquirieron especial relevancia en momentos puntuales durante el período estudiado.

Tomando la hipótesis como punto de partida, a lo largo de este estudio se buscó compilar, sistematizar y analizar información que permitiera determinar cuáles fueron los factores condicionantes que moldearon el comportamiento de la RPCH en este período⁴⁰.

A continuación, se procederá a sintetizar los hallazgos del estudio que contribuyen a argumentar la hipótesis planteada.

En el **Capítulo I** se definió el marco teórico conceptual empleado para el análisis de los subsiguientes tres capítulos. A partir de la observación de bibliografía sobre distintos estudios de casos en diplomacia energética, se precisaron conceptos y delimitaron categorías para el análisis. Luego se estructuró una clasificación de los factores condicionantes de la política exterior de China para el caso iraní, a partir de retomar variables del modelo analítico de Alberto Van Klaveren (1984) que se basan en postulados clásicos de análisis de política exterior. Además, se añadió un variable específica pertinente al caso chino, recuperada de los aportes de David Shambaugh (2008).

⁴⁰ En el Anexo III puede consultarse un cuadro resumen de los Capítulos II, III y IV de este estudio de caso.

Cada uno de los capítulos de este trabajo buscó responder a una pregunta específica, de un total de tres formuladas para desarrollar el estudio de caso.

En el **Capítulo II**, se estudiaron las principales características de la cooperación energética entre China e Irán al momento en que surgió la crisis por el Programa Nuclear iraní (2002). Para ello, primero se revisaron los principales antecedentes de la cooperación energética y del vínculo bilateral entre China e Irán, a partir de los cuales fue posible trazar una línea de base de la cooperación entre ambos países al momento de la emergencia de la crisis internacional que afectó su intensidad y características.

Se determinó que fue a mediados de los años 90 que China e Irán comenzaron su cooperación energética, producto de las acciones de diplomacia energética enmarcadas en la estrategia china denominada *going out strategy*. La diplomacia energética china buscó establecer y fortalecer relaciones propicias con Estados con abundantes reservas de energía, para lograr cooperar con estos y contribuir a garantizar la seguridad energética doméstica.

Producto de esta estrategia Irán se convirtió en uno de los principales socios energéticos de China. Con enormes reservas de petróleo y gas, Irán era económicamente dependiente de su sector energético, pero este se encontraba deteriorado producto de los daños causados por la Guerra Irán-Irak de los años 80 y el impacto negativo de las sanciones impuestas por Estados Unidos desde entonces. En comparación con otros países productores, los niveles de producción de Irán estaban por debajo de su potencial capacidad extractiva. De allí se entendió que acogiera con beneplácito las propuestas chinas de cooperación energética. En definitiva, se comprobó que la creciente necesidad de energía de China, la falta de recursos para la explotación y producción y el aislamiento internacional unió a ambos países.

En cuanto a los medios de implementación de la cooperación energética, se pudo identificar que antes de iniciarse la crisis por el Programa Nuclear iraní, la cooperación entre la RPCH e Irán se manifestó principalmente a través del comercio de petróleo, cuyos volúmenes fueron en constante aumento. Luego, y a pesar del inicio de la crisis en 2002, la cooperación en materia energética entre ambos países siguió intensificándose.

En tal sentido, no solo aumentó la importación y exportación de hidrocarburos, sino que también surgieron los primeros acuerdos para la entrada de capitales chinos en Irán para proyectos relacionados con el sector energético. Esta conducta sin embargo no estuvo exenta de críticas, ya que los países occidentales juzgaron de actor irresponsable a la RPCH por cooperar con un país considerado como paria en el sistema internacional.

Durante los primeros años de crisis (2002-2005), China defendió el derecho de Irán en la AIEA a desarrollar energía nuclear con fines pacíficos. El país votó en contra del envío del caso iraní al Consejo de Seguridad, haciendo hincapié en que la imposición de sanciones a Irán solo empeoraría su disposición de no colaborar con la AIEA.

La decisión de intensificar la cooperación energética con Irán en los primeros años de la crisis se entendió desde una política exterior china que estuvo condicionada por el factor interno asociado a la estrategia de desarrollo. La necesidad de recursos energéticos y de resguardar su seguridad energética motivó una posición contraria a las potencias occidentales respecto del tratamiento del caso de Irán. Esto, sin embargo, no significó un enfrentamiento abierto con Occidente. Mediante la negociación diplomática y los argumentos legales que respaldaban el derecho de Irán de desarrollar energía nuclear con fines pacíficos, intentó evitar que el caso fuera derivado al CSNU.

En el **Capítulo III**, se analizaron de qué forma la política de sanciones internacionales contra Irán repercutieron en la cooperación energética entre China e Irán.

A pesar de la reticencia inicial, en 2006 la RPCH votó a favor del envío del caso iraní al CSNU. Desde ese momento China votó positivamente todas las resoluciones de este órgano de Naciones Unidas, que permitieron a los países sancionar a Irán. Hasta la aprobación de la Resolución 1929 (2010), China aumentó considerablemente la intensidad de la cooperación energética con Irán. Entre 2006 y 2011 se pudo identificar un crecimiento notorio tanto en la importación y exportación de bienes y servicios en materia energética, como en las inversiones de capitales chinos en Irán.

Lo anterior se explica por el desarrollo de una política dual. Esta se tradujo en aprobar las resoluciones del CSNU -acordadas con las potencias de forma tal que no afectaran al sector energético iraní sobre el cual China tenía interés-, y paralelamente seguir profundizando los intercambios energéticos con el país persa.

China logró mantener tanto su cooperación energética con Irán, como su relación con los Estados Unidos y las potencias del sistema, sin tener que sacrificar ninguno de sus intereses: seguridad energética en vistas de su desarrollo doméstico como potencia en ascenso, y a la vez proyectar una imagen de actor internacional responsable.

La dualidad china se entiende a partir de la idea de que entre 2006 y 2011, sus acciones de política exterior en materia energética con Irán estuvieron condicionadas tanto por la perspectiva sistémica (factor externo), como por la estrategia de desarrollo (factor interno).

Hacia 2011, con el incremento de la tensión internacional, la política dual no pudo sostenerse y China se encontró frente a una encrucijada al aprobarse la Resolución 1929 de 2010. Específicamente, la Resolución 1929 del CSNU vinculó los ingresos de Irán derivados de su sector energético al financiamiento de su Programa Nuclear. El lenguaje de esta Resolución fue interpretado de tal forma que condujo a la acción europea y norteamericana contra los sectores de gas y petróleo de Irán, afectando gravemente no solo su Programa Nuclear, sino además su economía en general.

La presión ejercida por Estados Unidos sobre China en este período es clave para explicar el ajuste de la política exterior del país hacia 2012. Esta presión se identifica con el factor externo denominado enfoque de política de poder. Estados Unidos había ejercido presión diplomática sobre China desde el comienzo de la crisis, y especialmente antes de cada votación crucial en la AIEA y el CSNU. Sin embargo, este factor tomó especial protagonismo en 2012 cuando en base a un cálculo pragmático, China decidió sumarse plenamente al accionar de las potencias y recortar las compras de petróleo y proyectos energéticos en Irán. Por primera vez desde los años 90, entre 2012 y 2013, la cooperación energética disminuyó notablemente en intensidad: las inversiones de capitales chinos en infraestructura y actividades de explotación se cancelaron o retrasaron, y las importaciones y exportaciones de petróleo se redujeron. En este sentido, China no estuvo dispuesta a arriesgar su relación con Estados Unidos y el resto de las potencias del sistema internacional, quienes estaban dispuestas a sancionar a Irán por su incumplimiento al TNP.

Este ajuste de política realizado por China respecto al caso iraní, también se explica a partir de la existencia de otro condicionante de carácter interno: la legitimidad y supervivencia del PCCH. En este sentido, la capacidad de adaptación propia del régimen lo llevó a ajustar su comportamiento.

La potencial pérdida de legitimidad externa del Partido, asociada a las consecuencias de su no colaboración con las potencias respecto al caso iraní, condujo a que China flexibilizara su postura y redujera su cooperación energética con Irán, alineándose a los esfuerzos de sanciones internacionales.

Entre 2011 y 2015 la política exterior china de cooperación energética con Irán se explicó a partir de los factores condicionantes de la perspectiva sistémica (factor externo), el enfoque de política de poder (factor externo) y la legitimidad y supervivencia del PCCH (factor interno). Esto no quiere decir que China haya sacrificado su estrategia de desarrollo doméstico, sino que en este subperíodo su comportamiento externo respecto al caso de Irán estuvo condicionado en menor medida por dicho factor interno. De hecho, para asegurar el apoyo chino a las sanciones, Estados Unidos convenció a Arabia Saudita para aumentar sus exportaciones de crudo a la RPCH, de forma tal que la economía china no se viera afectada por una disminución en las importaciones iraníes.

Asimismo, las compañías chinas comenzaron a restringir su actividad en Irán, privilegiando el acceso al mercado estadounidense. En definitiva, la participación china en aquella ronda de sanciones fue vital para que Irán aceptara volver a la mesa de negociaciones.

Agobiado por una crisis económica insostenible que afectó directamente a la población iraní, Teherán retomó las negociaciones con el P5+1 y en noviembre de 2013 se alcanzó un acuerdo interino. La República Islámica accedió a reducir sus actividades nucleares a cambio de que se levantaran algunas de las sanciones impuestas. Como consecuencia, en 2014, la cooperación energética de China con Irán pudo volver a su cauce normal en lo que refirió a la importación y exportación de hidrocarburos. No obstante, la recuperación de las inversiones de capitales chinos en Irán fue más lenta y recién luego de la implementación del PAIC se volvieron a intensificar.

Finalmente, en el **Capítulo IV** se analizó cómo la firma del PAIC afectó la cooperación energética entre China e Irán en el período post-sanciones.

Es posible afirmar que la forma en la que China interactuó a través de las negociaciones del PAIC demostraron que tenía un papel crucial en el asunto iraní. Adoptó un rol de mediador entre Irán y Estados Unidos, y trabajó por crear un instrumento novedoso que pusiera fin a la crisis de seguridad internacional.

En términos generales el PAIC buscó asegurar que el Programa Nuclear iraní se desarrollara con fines exclusivamente pacíficos, y que contribuyera a la paz y la seguridad regionales e internacionales. Para ello, Irán se comprometió a una reducción considerable de su potencial nuclear, a permitir un monitoreo amplio por parte de la AIEA, y a participar a terceros países en el desarrollo de sus actividades nucleares. Por el lado de las potencias y el Consejo de Seguridad, estos se comprometieron a suspender las sanciones de todo tipo.

Esta salida negociada era de sumo interés para China, quien deseaba disminuir el estigma internacional de Irán para poder continuar libremente con la cooperación energética y evitar un conflicto armado que desestabilizara la región de Medio Oriente. Así, cuando el informe de la AIEA al Consejo de Seguridad de enero de 2016 constató que Irán había aplicado las medidas iniciales estipuladas por el PAIC, se procedieron a levantar todas las sanciones contra Irán.

La terminación de la crisis derivada del Programa Nuclear iraní mediante firma del PAIC impactó favorablemente sobre la cooperación energética sino-iraní. Desde 2016 esta se intensificó como pudo observarse a partir de los medios de implementación relevados para ese período: aumentaron las importaciones y exportaciones de recursos energéticos y las inversiones de capitales chinos en Irán. En definitiva, una vez terminada la crisis, el comportamiento externo de la RPCH hacia la cooperación energética con Irán se explicó a partir del factor condicionante interno de la estrategia de desarrollo.

Una consecuencia clara del aumento de la intensidad de la cooperación energética entre China e Irán fue la evolución de su relación bilateral que pasó a denominarse Alianza Estratégica Comprensiva. La moderación iraní respecto a su Programa Nuclear fue favorable tanto para China como para Irán que pactaron un plan de inversiones en energía a 25 años justo después del levantamiento de sanciones.

La cooperación energética entre ambos países creció sin sobresaltos hasta 2018. Sin embargo, a poco menos de dos años de iniciada la implementación del PAIC, Estados Unidos - bajo la administración de Donal Trump- decidió retirarse del acuerdo.

Si bien ello no derivó en la terminación del Acuerdo ni la reimposición de las sanciones del CSNU, el país norteamericano sí reimpuso sanciones unilaterales contra Irán que afectaron directamente la cooperación energética de China con el país persa.

A pesar de la similitud de las sanciones estadounidenses de 2018 con las de 2011, el contexto era diferente, por ende, la reacción de la RPCH también fue distinta. En aquella ocasión China se había plegado a las prohibiciones estadounidenses y europeas para que Irán finalmente accediera a negociar un acuerdo nuclear para asegurar el mantenimiento de la seguridad internacional. En otras palabras, en aquel entonces el comportamiento externo de China se explicó por su ajuste de política de cooperación con Irán en función del enfoque de política de poder.

En cambio, en 2018, China repudió las sanciones porque la política estadounidense se distanció de la voluntad internacional retirándose del PAIC. A los ojos de China apoyar las sanciones unilaterales hubiera significado ir en contra de las normas internacionales y de la seguridad internacional.

En línea con este repudio, la cooperación energética entre China e Irán se intensificó antes de que se hicieran efectivas las sanciones marcando un récord en el número de barriles de petróleo diarios exportados desde el país persa hacia la RPCH. Luego una vez que se hicieron efectivas las sanciones, si bien se redujeron las importaciones, China decidió no respetar la prohibición de recibir exportaciones iraníes como pretendía la administración estadounidense.

Si bien se pudo detectar que algunos contratos de inversión china sufrieron contratiempos como consecuencias de las sanciones estadounidenses, en 2019 los Ministros de Asuntos Exteriores de la RPCH e Irán sellaron los puntos de la hoja de ruta relativa a la Alianza que ambos países establecieron en 2016.

Este acuerdo entre la RPCH e Irán, que evidentemente violaba las sanciones unilaterales de Estados Unidos, demostró el desafío de China hacia la política de Trump de castigar a la República Islámica de Irán. En un momento en que Estados Unidos buscó eliminar las exportaciones iraníes del mercado de petróleo, esta hoja de ruta se constituyó como un acto de rebeldía hacia Estados Unidos.

La postura china, contraria a la política estadounidense demostró el compromiso de China respecto de la no proliferación y las normas internacionales. En otras palabras, esto se entiende a partir de que su comportamiento estuvo condicionado por el factor externo de perspectiva sistémica.

Además, a diferencia de lo que ocurrió durante los años más tensos de la crisis por el Programa Nuclear iraní, los objetivos de la estrategia de desarrollo doméstico de Beijing no estuvieron reñidos con la voluntad de la comunidad internacional. En aquel entonces, que China aprobara las Resoluciones del CSNU, pero mantuviera su creciente cooperación energética con Irán fue ambiguo, y menoscabó la eficacia de las sanciones internacionales, a la vez que erosionó su legitimidad externa. Con la suspensión de las sanciones luego de la firma del PAIC, su cooperación energética con el país persa no interfería con el Acuerdo de limitación nuclear que, según los reportes de la AIEA, la República Islámica había venido cumpliendo al pie de la letra.

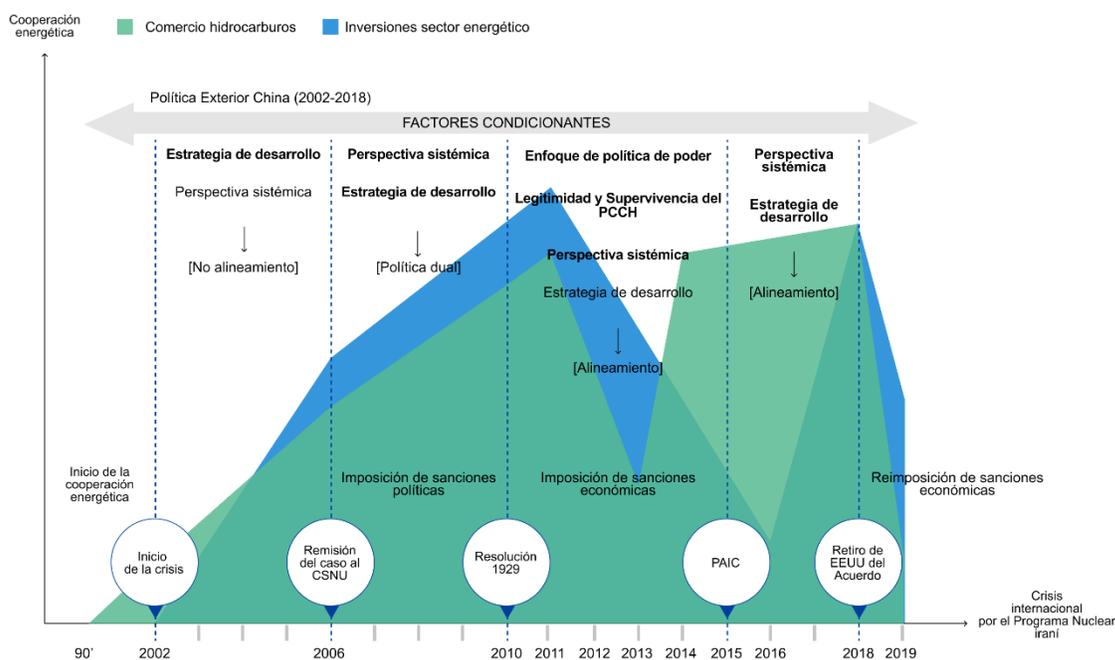
En síntesis, y en respuesta a la pregunta general de investigación planteada en este estudio de caso podemos concluir en los siguientes hallazgos:

- Entre 2002 y 2005 la política exterior de China en cooperación energética con Irán se explicó por el factor condicionante interno de la estrategia de desarrollo, es decir asegurar su seguridad energética para continuar con su acelerado crecimiento económico.
- Entre 2006 y 2011 la política exterior de China hacia Irán en materia de cooperación energética se relacionó con los factores condicionantes de la perspectiva sistémica y la estrategia de desarrollo. Esto se tradujo en una política dual donde la RPCH pudo mantener tanto su relación con Occidente como con Irán sin sacrificar ninguno de sus intereses: la seguridad energética que le proveía la cooperación con Irán y la proyección de actor internacional responsable comprometido con la seguridad internacional.
- Entre 2012 y 2015 la política exterior de China hacia Irán en su cooperación energética fue entendida desde los factores externos de la perspectiva sistémica, el enfoque de política de poder, y la legitimidad y supervivencia del PCCH. Ante la insostenibilidad de su política dual, China debió acatar la política de sanciones de las potencias y

disminuir su cooperación energética con Irán para forzarlo a retomar las negociaciones.

- Entre 2016 y 2018, con la aplicación del PAIC y el levantamiento de sanciones, se entendió que la estrategia de desarrollo volvió a ser factor condicionante de la política exterior china en su cooperación energética con Irán. A su vez, la perspectiva sistémica también permitió explicar la política exterior de la RPCH quien se propuso asegurar el cumplimiento del acuerdo de limitación nuclear junto a las demás potencias -con excepción de Estados Unidos quien se retiró del acuerdo- y condenó las sanciones unilaterales de Estados Unidos.

Diagrama 2:
Factores condicionantes de la política exterior china hacia Irán y cooperación energética entre 2002 y 2018



Fuente: Elaboración propia

Referencias

- Afrasiabi, K. L. (2004). China rocks the geopolitical boat with Iran oil deals. *The Asia-Pacific Journal*, 2(11), 1-4. <https://apjff.org/-Kaveh-L--Afrasiabi/1683/article.pdf>
- Agence France-Presse. (2005). Russia, US clash over Iran's nuclear 'rights'. *DefenseTalk.com*. <https://www.defencetalk.com/russia-us-clash-over-irans-nuclear-rights-3981/>
- AIE. (2012). *China*. <https://www.eia.gov/>
- AIEA. (1995). Protocol of negotiations between Professor V. N. Mikhailov, Minister of Atomic Energy of the Russian Federation, and Director R. Amrollakhi, Vice President of the Islamic Republic of Iran and President of the Organization of Atomic Energy of Iran. <https://www.iranwatch.org/library/government/russia/russia-protocol-negotiation-between-iran-and-russia>
- _____. (2003). Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán, 1-29. <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-75.pdf>
- _____. (2005). Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán. https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2005-67_sp.pdf
- _____. (2006). Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán. https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2006-14_sp.pdf
- _____. (2009). Aplicación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP y de las disposiciones pertinentes de las resoluciones 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) y 1835 (2008) del Consejo de Seguridad en la República Islámica del Irán https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2009-82_sp.pdf
- _____. (2015). Road-map for the clarification of past and present outstanding issues regarding Iran's Nuclear Program. <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2015-14.pdf>
- _____. (2018). Verificación y vigilancia en la República Islámica del Irán a la luz de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. https://www.iaea.org/sites/default/files/18/03/gov2018_7-derestricted_sp.pdf
- Aizhu, C., y Buckley, C. (2011). Exclusive: China curbs Iran energy work. *Reuters*, September, 2.
- Almond, R. G. (2016). China and the Iran nuclear deal. *The Diplomat*, 8. <https://thediplomat.com/2016/03/China-and-the-iran-nuclear-deal/>

- Arredondo, R. (2006). El plan nuclear iraní a la luz del derecho internacional. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*(11), 1-14. [http://www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/R.Arredondo\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/index.php/revista/num11/archivos/R.Arredondo(reei11).pdf)
- Banco Mundial. (2017). *Iran's economic outlook*. <https://www.worldbank.org/en/country/iran/publication/iran-economic-outlook-october-2017>
- Batmanghelid, E. (2019, 2 de julio). China takes more iranian oil, intensifying sanctions challenge. *Bourse and Bazaar*. <https://www.bourseandbazaar.com/articles/2019/7/2/china-takes-more-iranian-oil-intensifying-sanctions-challenge>
- BBC Mundo. (2017, 16 de octubre). ¿Está Irán incumpliendo el acuerdo sobre su Programa Nuclear como denuncia Donald Trump? *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41622559>
- _____(2018, 8 de mayo). Donald Trump confirma que Estados Unidos abandona el acuerdo nuclear con Irán. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44046643>
- BBC News. (2015). Iran's key nuclear sites. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11927720>
- Berger, B., y Schell, P. (2013). Toeing the line, drawing the line: China and Iran's nuclear ambitions. *China Report*, 49(1), 89-101. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0009445513479248>
- Bohan, C., y Eckert, P. (2010). Obama, China discuss Iran at nuclear summit. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-nuclear-summit/obama-china-discuss-iran-at-nuclear-summit-idUSTRE63BOPZ20100412>
- Bolt, P., Changhe, S., Bowman, R., y Sacko, D. (2008). Chinese, american and russian security policies: the response to terrorism. *The United States, Russia and China: Confronting Global Terrorism and Security Challenges in*, 21.
- Botta, P. (2018). El impacto del abandono del acuerdo nuclear con Irán en el ámbito de la seguridad internacional. *bie3: Boletín IEEE*(10), 871-884.
- BP. (2009). *Statistical review of world energy*
- _____(2013). *Statistical review of world energy*.
- Bustelo, P. (2005). El auge de China:¿ amenaza o “ascenso pacífico”? *Boletín Elcano*(75), 6. <http://biblioteca.ribei.org/854/1/ARI-135-2005-E.pdf>
- Congreso de los Estados Unidos. (2015). Iran Nuclear Agreement Review Act. <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1191?q=%7B%22search%22%3A%5B%22The+Iran+Nuclear+Agreement+Review+Act+of+2015%22%5D%7D&r=6>
- Consejo de la Unión Europea. (2016). *Conclusiones del Consejo sobre energía y desarrollo*. Bruselas. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14839-2016-INIT/es/pdf>
- Cordesman, A. H., Mausner, A., y Nerguizian, A. (2012). *US and iranian strategic competition*. Center for Strategic and International Studies. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/110311_IranComp_Jord.pdf
- Cronin, R. P., Kronstadt, A., y Squassoni, S. (2005). *Pakistan's nuclear proliferation activities and the recommendations of the 9/11 Commission: U.S. policy constraints and options*. <https://www.iranwatch.org/sites/default/files/congress-crs-khannetwork-012505.pdf>

- CSNU. (2006a). Resolución 1696. https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1696-2006_sp.pdf
- _____ (2006b). Resolución 1737. [https://www.undocs.org/es/S/RES/1737%20\(2006\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/1737%20(2006))
- _____ (2006 - 2010). *Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*. <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions>
- _____ (2010a). Resolución 1929. [https://www.undocs.org/es/S/RES/1929%20\(2010\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/1929%20(2010))
- _____ (2010b). *Security Council imposes additional sanctions on Iran, voting 12 in favour to 2 against, with 1 abstention* <https://www.un.org/press/en/2010/sc9948.doc.htm>
- _____ (2015a). Plan de Acción Integral Conjunto. <https://undocs.org/es/S/2015/544>
- _____ (2015b). Resolución 2231. [https://undocs.org/es/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2231(2015))
- Chang, F. K. (2001). Chinese energy and Asian security. *Orbis*, 45(2), 211-240. http://www.fpri.org/docs/media/Chinese_Energy_and_Asian_Security.pdf
- Chang, P. H. (2011). China's policy toward Iran and the Middle East. *The Journal of East Asian Affairs*, 1-14. <https://www.jstor.org/stable/23258223?seq=1>
- Chaziza, M. (2019, 2 de octubre). Roadmap for a chinese-iranian Strategic Partnership. *BESA Center, 1030*. <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2019/09/1303-China-Iran-Strategic-Partnership-Chaziza-final.pdf>
- Chen, W. S. (2010). China's oil strategy: "going out" to Iran. *Asian Politics & Policy*, 2(1), 39-54. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1943-0787.2009.01166.x>
- Chien, S. W. (2007). The oil and gas in the Middle East and Caspian Sea and China's energy security strategy.
- China Daily. (2006, 24 de enero). Top US official begins China visit. *China Daily*. http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2006-01/24/content_515046.htm
- China Radio Internacional. (2013, 18 de septiembre). El desarrollo diplomático de China. *CRI Online en español*. <http://espanol.cri.cn/1161/2013/09/18/1s290110.htm>
- Chollet, D., Laipson, E., Doran, M., y Mandelbaum, M. (2016). Does the Middle East still matter? The Obama doctrine and US policy. *The Washington Institute/Policy Watch*. <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/does-the-middle-east-still-matter-the-obama-doctrine-and-u.s.-policy>
- Christian, D. (2000). Silk roads or steppe roads? The silk roads in world history. *Journal of world history*, 1-26. <https://www.jstor.org/stable/20078816?seq=1>
- Davenport, K., Kimball, D. G., y Thielmann, G. (2015). Solving the iranian nuclear puzzle: the Joint Comprehensive Plan of Action. *Arms Control Association Briefing Book, August*, 1-55. https://www.armscontrol.org/files/ACA_Iran-BB_2015%20Aug6_FINAL.pdf
- Davis, L. E., Martini, J., y Nader, A. (2011). *Iran's nuclear future: critical US policy choices*. Rand Corporation.
- Díaz, D. A. G. (2020). China y la construcción de relaciones estratégicas con países de África. Estudio de caso: su postura contradictoria frente al principio de no intervención. *Desafíos*, 32(1), 1. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7232874>
- Djallil, L. (2011). China and the iranian nuclear crisis: between ambiguities and interests. *European Journal of East Asian Studies*, 10(2), 227-253.

- Dorraj, M., y Currier, C. L. (2008). Lubricated with oil: Iran-China relations in a changing world. *Middle East Policy*, 15(2), 66-80. <https://mepc.org/lubricated-oil-iran-china-relations-changing-world>
- Downs, E., y Maloney, S. (2011). Getting China to sanction Iran-The chinese-iranian oil connection. *Foreign Aff.*, 90, 15. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fora90&div=22&id=&page=>
- EIA. (2015). *Short-Term Energy Outlook: China* <https://www.eia.gov/international/analysis/country/CHN>
- El Economista. (2019, 6 de octubre). China se retira de un proyecto de yacimientos de gas en Irán. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/empresas/China-se-retira-de-un-proyecto-de-yacimientos-de-gas-en-Iran-20191006-0017.html>
- El Mundo. (2017, 20 de septiembre). Trump quiere "renegociar" el acuerdo nuclear con Irán, anuncia Tillerson. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/internacional/2017/09/20/59c1b3fae2704e08708b463e.html>
- Escribano, G. (2006). Seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE. *Boletín Elcano*(87), 21. <http://biblioteca.ribei.org/1115/>
- Fernández, B. (2005). El programa nuclear de Irán y la estabilidad estratégica en la zona. *Revista Boletín de Información*(292). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4574826.pdf>
- Frieman, W. (2014). *China, arms control, and non-proliferation* (Vol. 10). Routledge.
- Fullilove, M. (2011). China and the United Nations: the stakeholder spectrum. *The Washington Quarterly*, 34(3), 63-85. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2011.587980?casa_token=IOvP4fYot1MAAAA:BXvMvrqoNKP7tfIMuz5QBGAfQxcOMNrRQ4rL8byM6Nx99-goziS255I80vxHF-9AAgsZOIQUWUFAfd0
- Garver, J. W. (2006). *China and Iran: ancient partners in a post-imperial world*. University of Washington Press.
- _____. (2011). Is China playing a dual game in Iran? *The Washington Quarterly*, 34(1), 75-88. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/twq11wintergarver.pdf
- _____. (2013). China-Iran relations: cautious friendship with America's nemesis. *China Report*, 49(1), 69-88. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0009445513479247>
- _____. (2016). China and Iran: an emerging partnership post-sanctions. *Middle East Institute*, 8. https://www.jstor.org/stable/resrep17581?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Gelev, I., y Racaj, M. (2016). Energetic diplomacy and its role on creation of a new multipolar world. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=303871>
- Gill, B. (2010). *Rising star: China's new security diplomacy*. Brookings Institution Press.
- Glaser, B. (2006, septiembre). U.S.-China relations: pomp, blunders, and substance: Hu's visit to the U.S., 8(2).
- Global Times. (2015, 21 de julio). Iran confident in future of nuclear deal. *Global Times*. <http://www.globaltimes.cn/content/933050.shtml>

- Gobierno de los Estados Unidos. (2009). *U.S.-China joint statement*. Washington. <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/us-china-joint-statement>
- Goldthau, A. (2010). Energy diplomacy in trade and investment of oil and gas. *Global energy governance: The new rules of the game*, 25-47.
- Griffiths, S. (2019). Energy diplomacy in a time of energy transition. *Energy Strategy Reviews*, 26, 100386. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211467X19300793>
- Haghighatnejad, R. (2013, 18 de septiembre). What does Khamenei mean by “Heroic Flexibility?”. *IranWire*. <https://iranwire.com/en/features/119>
- Halimi, S. (2015). El deshielo *Le Monde Diplomatique - edición Cono Sur*, 3(1), 69-72.
- Harold, S. W., y Nader, A. (2012). China and Iran: economic, political, and military relations.
- Hidalgo García, M. d. M. (2013). Nueva ronda de negociaciones del P5+1 con Irán. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-8. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEI09-2013_NegociacionesIran_MMHG.pdf
- Hong, Z. (2014). China's dilemma on Iran: between energy security and a responsible rising power. *Journal of Contemporary China*, 23(87), 408-424. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10670564.2013.843880?needAccess=true>
- Hooper, E. (2010). Pushing Iran against the wall: more than just a regional problem [Notes Internacionales]. *Barcelona Center for International Affairs (CIDOB)*, 18, 1-7.
- Huffpost. (2015, 8 de octubre). U.S.-China cooperation on Iran signals a new day in global governance. *Huffpost*. https://www.huffpost.com/entry/us-china-iran-_b_7965180
- Ibáñez, F. (2011). El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios. *Relaciones Internacionales*, 16, 135-164. <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html>
- ICANA. (2011). *China expects \$40bln trade exchange with Iran in 2011*. [https://www.icana.ir/En/Newsamp/171883/China-Expects-\\$40bln-Trade-Exchange-with-Iran-in-2011](https://www.icana.ir/En/Newsamp/171883/China-Expects-$40bln-Trade-Exchange-with-Iran-in-2011)
- International Crisis Group. (2010). *The Iran nuclear issue: the view from Beijing*. <https://www.crisisgroup.org/asia/north-east-asia/china/iran-nuclear-issue-view-beijing>
- International Nonproliferation Conference. (2003). *Remarks by Deputy Director of Political Affairs at the Second Moscow International Nonproliferation Conference*. Moscú. www.iranwatch.org/library/government/iran/ministry-foreign-affairs/remarks-deputy-director-political-affairs-second-moscow-international-nonproliferation-conference
- Iran Watch. (2002). *Iran's nuclear power profile* <https://www.iranwatch.org/library/international-organization/international-atomic-energy-agency-iaea/other-iaea-document/irans-nuclear-power-profile-iaea>
- _____. (2016). *A history of Iran's Nuclear Program*. <https://www.iranwatch.org/our-publications/weapon-program-background-report/history-irans-nuclear-program>
- Johanson, D. T. (2018). *China's pragmatic foreign policy: international socialization and pariah states* [King's College London]. <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.754930>

- Kaarbo, J., Lantis, J. S., y Beasley, R. K. (2002). The analysis of foreign policy in comparative perspective. *Foreign policy in comparative perspective: Domestic and international influences on state behavior*, 1-23. <https://pdfs.semanticscholar.org/2610/97e65fccca82405162ebaaf6d7ca6a36af79.pdf>
- Kan, S., y Holt, M. (2007). US-China Nuclear Cooperation Agreement.
- Kaplan, R. D. (2005). Don't panic about China. Why we should embrace—rather than fear—the next superpower. *The Atlantic*, (october 2005). <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2005/10/dont-panic-about-china/307926/>
- Katz, D. (2019, 1 de octubre). Despite sanctions, China is still doing (some) business with Iran. *Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/despite-sanctions-china-is-still-doing-some-business-with-iran/>
- Katzman, K. (2013). Iran sanctions. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=RS20871>
- Keohane, R. O., y Nye Jr, J. S. (1973). Power and interdependence. *Survival*, 15(4), 158-165. <https://iiss.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396337308441409?journalCode=tsur20>
- Kleine-Ahlbrandt, S. T. (2010). Why China drags its feet on UN sanctions against Iran. *CSMonitor*. <https://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2010/0311/Why-China-drags-its-feet-on-UN-sanctions-against-Iran>
- La Vanguardia. (2018, 8 de mayo). Trump reimpone las sanciones a Irán para aplicar la “máxima presión económica”. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180806/451239327994/trump-sanciones-acuerdo-nuclear-iran.html>
- Landler, M. (2012). Obama's journey to tougher tack on a rising China. *New York Times*, 20. <https://www.cnbc.com/id/49118998>
- Leverett, F., y Bader, J. (2005). Managing China-US energy competition in the Middle East. *The Washington Quarterly*, 29(1), 187-201. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1162/016366005774859643?casa_token=ZChsaLVqHnAAAAAA:2jRnM21XhzNfSWuX7hiuswbaevDcQIKdHglOtfT-Zb4qfUoBQwAv2ylLHh_CXCLx4bnZeLJnRARMUU
- Levitt, M. (2007). Making Iran feel the pain. *Wall Street Journal*, 2. <https://www.wsj.com/articles/SB118332904043054630>
- Liu, J., y Wu, L. (2010). Key issues in China-Iran relations. *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, 4(1), 40-57. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19370679.2010.12023147>
- Lo, K. (2018, 9 de mayo). China backs Iran nuclear deal as United States walks away, but could it be a costly decision? *South China Morning Post*. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2145406/china-backs-iran-nuclear-deal-united-states-walks-away>
- Lotfian, S. (1997). Threat perception and military planning in Iran: credible scenarios of conflict and opportunities for confidence building. *Military Capacity and the Risk of War*, 195-215.
- Luce, E., y Dyer, G. (2009). Obama visit yields few concrete results. *Financial Times*, November, 18. <https://www.ft.com/content/cb35fe02-d372-11de-9607-00144feabdc0>
- Mackenzie, P. (2010). A closer look at China-Iran relations. *CNA Roundtable Discussion: China's Relations with Iran*. https://www.cna.org/CNA_files/PDF/D0023622.A3.pdf

- MAERPC. (2002). *President Jiang Zemin held talks with iranian President Mohammad Khatami*. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zzjg_663340/xybfs_663590/gjlb_663594/2818_663626/2820_663630/t16325.shtml
- _____. (2006). *President Hu Jintao holds a telephone conversation with President Bush*. <http://jm.china-embassy.org/eng/xw/t256990.htm>
- Masterson, J. (2020). *Timeline of nuclear diplomacy with Iran* (Fact Sheets & Briefs, Issue. <https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>
- Mehr News Agency. (2011, 5 de octubre). Iran, China sign 6 industrial, mineral deals worth \$20B. *Payvan*. <http://www.payvand.com/news/11/may/1093.html>
- Miremadi, T. (2014). Learning orocess in public policy: the case of iranian nuclear diplomacy. <https://www.sid.ir/en/journal/ViewPaper.aspx?ID=431043>
- Misión Permanente de la República Popular China en las Naciones Unidas y Otras Organizaciones Internacionales en Viena. (2004). *Statement by Ambassador Zhang Yan on Iranian nuclear issue*.
- Moj News Agency. (2011, 17 de abril). Chinese firms dominate Iran Oil Show 2011. *Payvand*. <http://www.payvand.com/news/11/apr/1153.html>
- Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- Nourafchan, N. (2010). Constructive partner or menacing threat? Analyzing China's role in the iranian Nuclear Program. *Asian Security*, 6(1), 28-50. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14799850903471963>
- OPEP. (2009). *Annual statistical bulletin 2008*.
- _____. (2014). *Monthly Oil Market Report*. https://www.opec.org/opec_web/en/publications/2714.htm
- Park, J. S., y Glenn, C. (2010, 11 de octubre). Iran and China. *Iran Premier United State Institue of Peace*. <https://iranprimer.usip.org/resource/iran-and-china>
- People's Daily. (2000). China, Iran sign joint communique. http://en.people.cn/english/200006/22/eng20000622_43708.html
- Pomfret, J., y Warrick, J. (2009). China's backing on Iran followed dire predictions. *Washington Post*, 26. <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/25/AR2009112504112.html>
- Qinhua, X. (2007). China's energy diplomacy and its implications for global energy security. *FES briefing paper*, 13. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/global/04763.pdf>
- Ramonet, I. (2013). ¿Hacia un 'acuerdo heroico'? *Le Monde Diplomatique*, 146. <https://www.eldiplo.info/portal/index.php/component/k2/item/480-ir%C3%A1n-estados-unidos-%C2%BFhacia-un-acuerdo-heroico>
- Razani, E., y Idris, N. A. (2015). The Sha's China policy: from hostility to raprochement (a neoclassical realistic view). *e-Bangi*, 12(4). <http://ejournal.ukm.my/ebangi/article/view/10966/3534>
- Rebolledo Garrido, V. (2006). El programa nuclear iraní y las dificultades para visitar a los amigos. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*(12), 4. <http://www.reei.org/index.php/revista/num12/articulos/programa-nuclear-irani-dificultades-para-visitar-amigos>

- RFER. (2018, 23 de abril). No alternative to Iran Nuclear Deal, Kremlin says. *Radio Free Europe* <https://www.rferl.org/a/russia-iran-no-alternative-to-nuclear-deal-kremlin-says/29187357.html>
- Roberts, W. (2005, 13 de septiembre). Bush seeks Hu's help on Iran, accepts Invitation to visit China. *Bloomberg*. www.bloomberg.com
- Roncero Martín, J. M. (2010, 25 abril). Breve historia del Programa Nuclear Iraní. Desde los Átomos para la Paz hasta el acuerdo con Turquía y Brasil. *Europa está en Beethoven*. <http://heferstion.blogspot.com/2010/06/breve-historia-del-programa-nuclear.html>
- Samore, G. (2015). Sanctions against Iran: a guide to targets, terms, and timetables. *Belfer Center for Science and International Affairs*, 1-60.
- Saunders, P. C., y Kastner, S. (2014). Exploring China's strategic partnerships: characteristics, motivations, and consequences. International Studies Association Conference, Toronto.
- Scott, E. (2015). A nuclear deal with Chinese characteristics: China's role in the P5+1 talks with Iran. *A nuclear Deal with Chinese Characteristics China's*.
- Sen, P. (2015). The relationship between China and Iran prospects seminar. *Iran-China Friendship Society–Tehran, 2015-2003*.
- Shambaugh, D. L. (2008). *China's communist party: atrophy and adaptation*. University of California Press.
- Shen, D. (2006). Iran's nuclear ambitions test China's wisdom. *Washington Quarterly*, 29(2), 55-66. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1162/wash.2006.29.2.55?casa_token=z9tWxeN117QAAAAA:2r1-W95F92KEFF9LYDze1UFSUUaVr9hDkjb5QoV5_E8rpgqkXw6iEbq_17MRiFQsVeJJEj1e54-CKyM
- Shirk, S. L. (2007). *China: fragile superpower*. Oxford University Press.
- Shokri Kalehsar, O. (2019, 29 de enero). The future of Iran-China energy relations in the post-sanctions era. *Daily Sabah*. <https://www.dailysabah.com/op-ed/2019/01/29/the-future-of-iran-china-energy-relations-in-the-post-sanctions-era>
- Suárez, E. (2013, 27 de septiembre). Obama y Rohani mantienen una 'histórica conversación telefónica'. *El Mundo*. elmundo.es/elmundo/2013/09/27/internacional/1380312239.html
- Teer, J., y Wang, S. (2018). Sino-Iranian asymmetrical interdependence in light of the Iran nuclear issue. *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 12(2), 167-192. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/25765949.2018.1475607>
- Teheran Times. (2011, 23 de abril). Iran, China to form joint oil, gas committee. *Teheran Times*. <https://www.tehrantimes.com/news/239183/Iran-China-to-form-joint-oil-gas-committee>
- Tian, C. (2008). Analysis of China's oil import and export in 2007. *International Petroleum Economics*, 3, 36-44.
- Tognoli, J. (2017). *El affaire nuclear Iraní: análisis de la política de sanciones contra la República Islámica y las alteraciones en el curso de su política exterior entre 2006 y 2015* [Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales]. <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/15882>
- Tsuei, M. S. (2007). The energy development report of China 2007. *Social Sciences Academic Press*.
- US Census Bureau. (2012). *Trade in goods with China*. <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

- Van Kemenade, W. (2010). China vs. the Western campaign for Iran sanctions. *The Washington Quarterly*, 33(3), 99-114. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2010.492344?casa_token=PhS7qvJNOcEAAAAA:uK7ehzGY44ILTs6XN9x-rgb3RnS85spOot8qrJJohZa020e9GaIty-wQrxcZsGu48WlxMWQXJtDTnE
- Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, 2, 14-49.
- _____ (2014). El análisis de la política exterior: una visión desde América Latina. *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global, México*, 96-109.
- Wall Street Journal. (2012, 17 de julio). Update: China still largest foreign holder of U.S. treasuries; Japan gains. *Wall Street Journal*.
- Watkins, S. (2019). China and Iran flesh out strategic partnership. *Petroleum Economist*, 3. <https://www.petroleum-economist.com/articles/politics-economics/middle-east/2019/china-and-iran-flesh-out-strategic-partnership>
- Wu, F. (2015). China's puzzling energy diplomacy toward Iran. *Asian Perspective*, 39(1), 47-69. <https://muse.jhu.edu/article/713879/summary>
- Wuthnow, J. (2016). *Posing problems without an alliance: China-Iran relations after the Nuclear Deal*. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1004293.pdf>
- Xingli, Y. (2010). Sixty-year study on Iran in China. *West Asia and Africa*(4), 15. http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTotat-XYFZ201004015.htm
- Xu, X. (2007). Chinese NOC's overseas strategies: background, comparison and remarks. *The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets*. Houston, TX: James A. Baker II Institute for Public Policy, Rice University. http://large.stanford.edu/publications/coal/references/baker/studies/noc/docs/NOC_Chinese_NOCs_Xu.pdf
- Yacoubian, A. (2019). *Iran's increasing reliance on China*. <https://iranprimer.usip.org/blog/2019/sep/11/irans-increasing-reliance-china>
- Yergin, D. (1988). Energy security in the 1990s. *Foreign Aff.*, 67, 110. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fora67&div=12&id=&page=>
- Yitzhak, S. (2015). Sweet and sour: Sino–Saudi crude collaboration and US-crippled hegemony. In *Sino-US Energy Triangles* (pp. 75-91). Routledge.
- Zarif, M. J. (2014). What Iran really wants: Iranian foreign policy in the Rouhani era. *Foreign Affairs*, 93(3), 49-59. <https://www.jstor.org/stable/24483405?seq=1>
- Zhao, S. (2008). China's global search for energy security: cooperation and competition in Asia–Pacific. *Journal of Contemporary China*, 17(55), 207-227. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670560701809460>
- Zhiznin, S. (2010). Russian energy diplomacy and international energy security (geopolitics and economics). *Baltic Region*(1), 7-17. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-255290>
- Zoellick, R. B. (2005). Whither China: from membership to responsibility? *NBR ANALYSIS*, 16(4), 5. <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>

Anexos

Anexo I:

Sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Resolución y fecha	Base legal	Medidas			Otras decisiones
		A Irán	A los Estados	Al Dr. Gral. De la AIEA	
1696 (31 de julio de 2006)	Art. 40 del Cap. VII de la Carta de Naciones Unidas.	-Suspender el enriquecimiento y procesamiento. -Adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores de la AIEA.	-Impedir transferencias a Irán de bienes y tecnologías que puedan usarse en su Programa Nuclear.	-Informar en un mes a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad si Irán ha cumplido con la resolución.	-Si Irán no cumple, se actuará conforme al Art. 41 del Cap. VII de la Carta.
1737 (23 de diciembre de 2006)	Art. 41 del Cap. VII de la Carta de Naciones Unidas.	-Suspender el enriquecimiento y procesamiento, los proyectos relacionados con el agua pesada y la construcción de un reactor de tal tipo (Arak). -Adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores de la AIEA.	-Impedir determinadas transferencias a Irán (amplía y enumera la lista de bienes que no deben suministrarse a Irán. -Impedir la entrada o tránsito por sus territorios de personas que den apoyo directo a las actividades nucleares iraníes. -Congelar los fondos y activos financieros de doce personas y siete entidades ^a . -Impedir que sus nacionales instruyan o formen a iraníes en temas que tengan relación con las actividades nucleares.	-Informar en 60 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad si Irán ha cumplido con la resolución.	-Se crea un Comité del Consejo de Seguridad, al cual debía informarse en 60 días las medidas que lleven a cabo los Estados y la AIEA para cumplir con lo estipulado en la resolución. -Si Irán no cumple se adoptarán nuevas decisiones con arreglo al Art. 41 Cap. VII de la Carta.
1747 (24 de marzo de 2007)	Art. 41 Cap. VII de la Carta de Naciones Unidas.	-Adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores de la AIEA y las aprobadas en la Resolución 1737. -No suministrar ni vender armas o material relacionado con las mismas directa o indirectamente.	-Informar al Comité si entran en su territorio o transitan por él personas relacionadas con el Programa Nuclear Iraní (amplía el listado respecto de la Resolución anterior). -Ejercer comedimiento (mesura/moderación) en el suministro o venta de armas a Irán para prevenir "una acumulación de armas desestabilizadora". -No dar subvenciones, préstamos o asistencia financiera a Irán, salvo de tipo humanitario.	-Informar en 60 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad, si Irán ha cumplido con la Resolución.	-Se incluye en un Anexo la propuesta presentada en junio de 2006 por las cinco potencias nucleares firmantes del TNP y el Alto Representante de la UE, alentando a Irán que la acepte. -Si Irán no cumple con la Resolución, se adoptarán nuevas medidas en virtud del Art. 41 Cap. VII.

<p>1803 (3 de marzo de 2008)</p>	<p>Art. 41 Cap. VII de la Carta de Naciones Unidas.</p>	<p>-Adoptar las medidas propuestas por la Junta de Gobernadores de la AIEA.</p>	<p>-Informar si entran en su territorio personas relacionadas con el Programa Nuclear Iraní (amplía el listado de personas y entidades). -No vender bienes ni tecnología para actividades nucleares a Irán. -Vigilar las actividades que desarrollen bancos iraníes y la carga de las aeronaves y buques de empresas iraníes ^b. -Informar al Comité en 60 días de las medidas adoptadas para cumplir con la Resolución.</p>	<p>-Informar en 90 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad si Irán ha cumplido con la Resolución.</p>	<p>-Se felicita por los avances y progresos producidos respecto a los problemas entre Irán y la AIEA.</p>
<p>1835 (27 de septiembre de 2008)</p>	<p>Art. 41 Cap. VII de la Carta de Naciones Unidas.</p>	<p>-Cumplir cabalmente y sin demora, las Resoluciones del Consejo de Seguridad anteriormente aprobadas y los requisitos de la Junta de Gobernadores de AIEA ^c.</p>	<p>--</p>	<p>--</p>	<p>-Reafirma su compromiso con una pronta solución negociada para la cuestión nuclear y celebra los constantes esfuerzos que se están haciendo en este sentido.</p>
<p>1929 (9 de junio de 2010)</p>	<p>Art. 41 Cap. VII de la Carta de Naciones Unidas.</p>	<p>-Adoptar sin más demora las medidas exigidas. -No construir nuevas instalaciones. -No acceder en otros Estados a intereses relacionados con el uranio o tecnologías nucleares. -No realizar actividades relacionadas con misiles balísticos capaces de transportar armas nucleares.</p>	<p>-Impedir el suministro, la venta o la transferencia a Irán de armas. -Inspeccionar en puertos y aeropuertos toda carga procedente o con destino a Irán que pueda ser sospechosa. -Vigilar las relaciones comerciales de sus nacionales con Irán e impedir la apertura de oficinas bancarias iraníes en sus territorios, si se sospecha que pueden contribuir a actividades nucleares estratégicas de Irán. -Se amplía el listado de personas y entidades sancionadas.</p>	<p>-Informar en 90 días a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad si Irán ha cumplido con la resolución.</p>	<p>-Apoya el proyecto de acuerdo entre la AIEA y los gobiernos de Francia, Irán y Rusia (del 21 de octubre de 2009). -Se muestra preocupación por la instalación de Qom.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ibáñez, F. (2011). El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios. Relaciones Internacionales, 16, 135-164. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html>

- ^a La lista incluía a: responsables públicos de las plantas nucleares, gerentes, asesores técnicos, el rector de la Universidad de Tecnología de Defensa, comandantes, la Organización de Energía Atómica de Irán, la Organización de Industrias de Defensa, varias filiales de la Organización de Industrias Aeroespaciales, y compañías que proveían a las instalaciones nucleares.
- ^b En particular los bancos iraníes “Melli” y “Saderat”; y controlar la carga de las aeronaves y buques de “Iran Air Cargo” e “Islamic Republic of Iran Shipping Line”, si se consideraba que podían transportar artículos prohibidos por las Resoluciones.
- ^c La aprobación de esta resolución se trató de un acuerdo de mínimos entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dado que Rusia se negó a introducir nuevas sanciones contra Irán. A finales del año 2008, las Resoluciones del Consejo de Seguridad parecían haber agotado su capacidad disuasoria. De hecho, la resolución de septiembre no aportaba nada nuevo y solo parecía pretender demostrar que la comunidad internacional se seguía ocupando de la cuestión. El contexto parecía jugar aquí un papel importante: apenas cinco semanas después de dicha resolución EEUU tendría nuevo presidente. Siete meses después, en junio de 2009, los iraníes también celebrarían elecciones presidenciales. Naciones Unidas parecía dar una nueva prórroga al asunto del Programa Nuclear iraní, a la espera de que ambos procesos electorales se celebrasen y se pudiesen realinear las estrategias a seguir por ambos países (Ibáñez, 2011).

Anexo II: *Sanciones unilaterales y multilaterales*

Principales medidas aprobadas por la Unión Europea

Denominación	Fecha	Principales disposiciones
Posición Común/ Consejo de la UE/ 2007/140/CFSP	Febrero de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la exportación de tecnología sensible (nuclear y misilística). • Prohibición de la asistencia técnica y financiera para actividades vinculadas al desarrollo nuclear y misilístico. • Congelamiento de activos y bienes, así como prohibición de visados para individuos y compañías designadas por la Resolución de CSNU.
Decisión/ Consejo de UE/ 2010/413/CFSP	Julio de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la exportación de armas a Irán. • Prohibición de la asistencia técnica y financiera para actividades vinculadas al desarrollo nuclear o a la adquisición de armas. • Prohibición de la exportación a Irán de equipos y tecnología destinados a la industria gasífera o petrolera. • Ampliación del listado de individuos y compañías sancionadas.
Decisión/ Consejo de UE/ 2011/235/CFSP	Abril de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Congelamiento de activos y bienes, así como prohibición de visados para individuos acusados de violación a los derechos humanos.
Decisión/ Consejo de UE/ 2012/35/CFSP	Enero de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la importación, compra y transporte desde Irán de crudo y productos derivados (petroquímicos). • Prohibición del financiamiento y seguro de la compra o transporte de crudo. • Prohibición de la exportación a Irán de equipos y tecnología destinados a la industria petrolera, así como de ayuda técnica y financiamiento. • Prohibición de las ventas a Irán de oro y otros materiales preciosos.
Decisión/ Consejo de UE/ 2012/152/CFSP	Marzo de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión del acceso de bancos iraníes al sistema de transferencias bancarias SWIFT.
Decisión/ Consejo de UE/ 2012/635/CFSP	Octubre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la importación, compra y transporte desde Irán de gas. • Prohibición de la exportación a Irán de tecnología naviera.

Fuente: Elaboración propia en base a Samore, G. (2015). Sanctions against Iran: A guide to targets, terms, and timetables. Belfer Center for Science and International Affairs, 1-60.

Principales medidas aprobadas por los Estados Unidos

Denominación	Fecha	Principales Disposiciones
“Iran Freedom Support Act”	Septiembre de 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones a individuos y entidades que cooperen con Irán en la producción de Armas de Destrucción Masiva. • Codifica la prohibición de todo tipo de comercio con Irán.
Orden Ejecutiva 13438	Julio de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de las propiedades de individuos involucrados en la desestabilización de Irak.
“Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act”	Julio de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Sanciones a la venta de gasolina a Irán, así como de cualquier tipo de asistencia a dicha industria (seguros, transporte). • Sanciones a instituciones financieras extranjeras faciliten transacciones a individuos sospechados de vinculación con la adquisición de ADM y el terrorismo en Irán.
Orden Ejecutiva 13553	Septiembre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de las propiedades de individuos del gobierno iraní involucrados con la violación de derechos humanos en Irán en 2009^a.
Orden Ejecutiva 13572	Abril de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de las propiedades de individuos involucrados con la violación de derechos humanos en Siria, incluidos nacionales iraníes.
Orden Ejecutiva 13590	Noviembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Sancionó la contribución al mantenimiento y la expansión de la explotación petrolera en Irán.
Sección 311 Money Laundering designation/ USA PATRIOT ACT	Noviembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Designación del Sistema Financiero Iraní como jurisdicción de preocupación primaria por lavado de dinero.
Sección 1245 / National Defense Authorization Act FY 2012	Diciembre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Codifica sección 311 “<i>Money Laundering designation</i>”. • Sanciona bancos extranjeros que mantengan transacciones con el Banco Central Iraní
Orden Ejecutiva 13599	Febrero de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de todas las propiedades del gobierno iraní y su Banco Central bajo jurisdicción norteamericana.
Orden Ejecutiva 13606	Abril de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Bloqueo de las propiedades de individuos involucrados con violaciones a los derechos humanos relativas a la tecnología de la información.
Orden Ejecutiva 13608	Mayo de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas contra los evasores de sanciones aprobadas.

Orden Ejecutiva 13622	Julio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Sanciones a instituciones financieras extranjeras que faciliten las ventas de petróleo de Irán. Sancionó en particular a los Bancos que mantuvieran relaciones con las compañías petroleras iraníes: NIOC y <i>Naftiran Intertrade Company</i>.
“Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act”	Agosto de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona a firmas que apoyen y asistan al sector petrolero iraní. Sanciona compañías dueñas de buques que transporten petróleo iraní, así como también aquellas que participen en <i>joint-ventures</i> para explotar los recursos del país. Demanda de que las remesas provenientes de la venta de petróleo iraní sean trabadas en cuentas especiales.
Orden Ejecutiva 13628	Octubre de 2012	<ul style="list-style-type: none"> Amplía el documento anterior.
“Iran Freedom and Counter-Proliferation Act”/National Defense Authorization Act FY 2013	Enero de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona entidades que vendan o presten bienes y servicios al sector energético iraní, así como también firmas involucradas en la construcción de naves en Irán, y en el otorgamiento de seguros a empresas navieras. Sancionó la provisión de metales preciosos a Irán.
Orden Ejecutiva 13645	Junio de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Sanciona el involucramiento en la industria automotriz iraní. Bloqueó los bienes de bancos que hicieran negocios y operaran en moneda iraní.

Fuente: *Elaboración propia en base a Samore, G. (2015). Sanctions against Iran: A guide to targets, terms, and timetables. Belfer Center for Science and International Affairs, 1-60.*

^a Fecha del comienzo del Movimiento Verde en Irán, movimiento social y político de oposición al gobierno del entonces presidente Ahmadinejad y que se oponía a su reelección, organizando manifestaciones y eventos de protesta pública.

Anexo III: Resumen del estudio de caso

	Capítulo II	Capítulo III				Capítulo IV
	(1990 – 2001)	(2002 – 2015)				(2016 – 2019)
Hecho desencadenante del período	Crecimiento acelerado de China; se declara importador neto de petróleo en 1993	El Programa Nuclear iraní es incorporado a la agenda internacional de seguridad desde 2002				Día de Aplicación PAIC 2016: Levantamiento de las sanciones internacionales y unilaterales
		2002 – 2005	2006 – 2011	2012 – 2013	2014 – 2015	
		Descubrimiento de construcción de plantas no declaradas a la AIEA en Natanz y Arak	AIEA transfiere el caso iraní al CSNU – formación del P5+1	Se hacen efectivas las sanciones unilaterales de EEUU derivadas de Res. 1929	Negociación y firma del PAIC	
República Popular China (RPCH)	- <i>Going out strategy</i> : asegurar recursos energéticos para cubrir su demanda -Adhiere al TNP en 1992 y luego firma otros acuerdos de no proliferación nuclear -Finaliza su cooperación nuclear con Irán en 1997 por presión de EEUU	-Defensa del Programa Nuclear iraní: principio de soberanía y no intervención -Se opone a envío a CSNU e imposición de sanciones: vota en contra de las seis resoluciones de la AIEA entre 2003 y 2005 respecto al caso iraní -Primera abstención en la AIEA para envío al CSNU en septiembre de 2005	-Vota a favor en AIEA para enviar caso iraní al CSNU en 2006. - Vota a favor de todas las resoluciones del CSNU relativo al caso iraní (2006 – 2010) permitiendo la aplicación de sanciones sobre Irán -Estrategia <i>delay and weaken</i> : retrasar y debilitar las resoluciones del CSNU para que no afecten al sector energético iraní + continuación de cooperación energética con Irán que reduce impacto de sanciones = Política dual -Vota a favor todas las resoluciones de la AIEA relativas al caso iraní (2006 – 2012)	-Acata las prohibiciones de las sanciones unilaterales derivadas de la Res.1929 -Acuerda con EEUU en reducir su cooperación energética con Irán en 2012; prioriza relación bilateral con EEUU (pragmatismo) -Subsana reducción cooperación energética con Irán a través de aumento de importaciones de petróleo de Arabia Saudita (hecho propiciado por EEUU)	-Adopta rol mediador entre Irán y EEUU, y activo formulador del PAIC	-Crítica la retirada de EEUU en 2018 y refuerza su compromiso en continuar el PAIC -Desafía la reimposición de sanciones de EEUU en 2018-2019 continuando su cooperación energética con Irán. Si bien reduce sus importaciones de petróleo no las lleva a 0 como pretendía EEUU
						-Aboga por una salida negociada a la cuestión nuclear iraní. Las sanciones se aprueban buscando que Irán vuelva a la mesa de negociaciones del P5+1
Responsabilidad RPCH en caso nuclear iraní	Nulo	Medio/Bajo	Alto			

<p>República Islámica de Irán</p>	<p>-Reinicia Programa Nuclear a fines de 1980 con ayuda de países de Oriente</p>	<p>-Es incorporado por EEUU al Eje del Mal en 2002 -Defiende su derecho bajo el TNP de desarrollar energía nuclear con fines pacíficos -Parcial colaboración con pedidos de AIEA -Negocia con EU-3 pero en 2005 rechaza Acuerdo de París y reinicia el enriquecimiento de uranio</p>	<p>-No cumplimiento con las demandas del CSNU ni de la AIEA -Soporta el peso de las sanciones gracias a la continuación de la cooperación energética con la RPCH</p>	<p>-Ahogamiento económico insostenible por reducirse la cooperación energética con la RPCH -Accede a volver a la mesa de negociaciones del P5+1; Deshielo en la relación con EEUU -2013 asume Rouhani: moderación de la política exterior iraní: acuerdo para reducir sanciones. Apoyo Ayatollah a través de la “flexibilidad heroica”</p>	<p>-Firma PAIC en 2015. -Se compromete a reducir su Programa Nuclear</p>	<p>-Cumple con los compromisos del PAIC -Critica la retirada de EEUU en 2018 y amenaza con retomar enriquecimiento de uranio a niveles industriales si el PAIC fracasa</p>
<p>-Dependencia económica de su sector energético/ Necesidad de inversiones para modernizar su sector energético diezmado por la Guerra Irán-Irak y las sanciones unilaterales e internacionales: grandes reservas, pero poca capacidad productiva</p>						
<p>Estados Unidos (EEUU)</p>	<p>-Presiona a la RPCH para que finalice su cooperación nuclear con Irán</p>	<p>-Bush incorpora a Irán al Eje del Mal -Logra la securitización del Programa Nuclear iraní -Presiona para que el caso sea enviado al CSNU</p>	<p>-Ejerce presión diplomática sobre la RPCH antes de cada votación importante del CSNU y la AIEA</p>	<p>-Logra acuerdo con la RPCH para que reduzca su cooperación energética con Irán en 2012 -Deshielo en la relación con Irán</p>	<p>-Firma PAIC en 2015 -Se compromete a eliminar las sanciones</p>	<p>-Elimina sanciones en 2016 -En 2017 Asume Trump y critica el PAIC firmado por Obama -En 2018 EEUU se retira del PAIC desestimando informes de la AIEA sobre su cumplimiento -Reimpone sanciones unilaterales en 2018-2019: impedir que Irán exporte petróleo para sofocar su economía y forzarlo a renegociar el PAIC</p>
			<p>-Imposición de sanciones unilaterales a Irán – aprobadas entre 2006 y 2013 (se suman a las ya existentes por otras cuestiones). Rigen hasta enero de 2016</p>			
<p>Unión Europea (UE)</p>	<p>--</p>	<p>-Apuesta por salida negociada a la cuestión iraní; cree que las sanciones pueden ser contraproducentes -Formación del EU-3 en 2003 para negociar con Irán: fracasan luego del rechazo iraní del Acuerdo de París</p>	<p>-Gran Bretaña y Francia aprueban las 6 resoluciones del CSNU</p>	<p>-Embargo petrolero a Irán en 2012</p>	<p>-Firma PAIC en 2015 -Se compromete a eliminar sanciones</p>	<p>-Elimina sanciones en 2016 -Critica la retirada de EEUU en 2018 y refuerza su compromiso en continuar el PAIC</p>
			<p>-UE impone sanciones unilaterales como bloque a Irán – aprobadas entre 2007 y 2012. Rigen hasta enero de 2016.</p>			

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU)	--	--	-Aprobación de 6 resoluciones respecto al caso iraní: 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008) y 1929 (2010). Rigen hasta enero de 2016		-Refrenda el PAIC a través de la Res. 2231 en 2015	-Suspende las sanciones tras recibir informe de la AIEA que certifica que Irán había cumplido compromisos iniciales: Día de Aplicación del PAIC enero 2016
Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)	-No estaba en pleno conocimientos de la magnitud del Programa Nuclear iraní	-En 2003 emite informe sobre actividades clandestinas de Irán -Inspecciones en Irán detectan actividades no declaradas -No se encuentra evidencia de desarrollo nuclear con fines militares	-Aprobación del envío del caso nuclear iraní al CSNU en 2006	-Trabaja en colaboración con el CSNU para resolver cuestión nuclear iraní	-Es responsable de verificar el cumplimiento de Irán de las medidas del PAIC según los plazos estipulados	-Envía informe a CSNU en enero de 2016 confirmando que Irán había cumplido con las medidas iniciales -Sus reportes regulares indican que Irán cumplía el PAIC
Medios de implementación de la Cooperación energética (CE) sino-iraní	<u>Comienzos de la CE</u> - Aumento de las importaciones chinas de petróleo iraní -1997 CNPC negocia con NOIC joint Venture -1999 firma de contrato construcción barcos petroleros chinos en Irán por 400 billones de USD -2000 Khatami visita a Zemin y firman comunicado para CE que incluye exploración petrolífera conjunta	<u>Intensificación de la CE</u> -2002 Zemin visita a Khatami y firman acuerdo de CE -2003 Irán se convierte en el segundo exportador de petróleo de la RPCH; 13,6% de las importaciones de petróleo de RPCH provienen de Irán -2004 el 15% de las importaciones de petróleo proviene de Irán -2004 "Acuerdo del Siglo": exportación de 10 millones de toneladas de GNL iraní a RPCH por 25 años -2004 Compensación por el Acuerdo del Siglo: Memorándum de Entendimiento por el cual Irán da derecho a Sinopec para desarrollar campos de Yadavaren (la mitad del petróleo extraído se vendería a la RPCH)	<u>Intensificación de la CE</u> -2007 contrato por 1 ^{er} tramo de proyecto de Yadavaren entre Sinopec y NIOC por 2 billones de USD -2007 RPCH supera a la UE en compras de petróleo a Irán -2008 acuerdo por 70 billones de USD para Yadavaren a cambio de 10 millones de toneladas de GNL iraní -2009 nuevos proyectos de inversión de NOCs en Irán en ejecución: Kuhdash Block, Azadegan Sur y Norte, y South Pars. -2011 el 22% del petróleo de Irán fue exportado a RPCH -2011 Muestra Anual de Petróleo de Irán reciben 166 empresas chinas que	<u>Reducción de la CE</u> -2012 RPCH reduce en un 18% su compra de petróleo a Irán respecto a 2011 -2012 cancelación de un contrato de South Pars por 4,7 billones de USD -2012 Irán cancela contrato para construcción de represa en Lorestan	<u>Recuperación de la CE</u> -2014 RPCH importa 28% más de petróleo iraní que en 2013 -2014 lanzamiento de la Nueva Ruta de la Seda donde se anuncia la importancia clave de Irán	<u>Intensificación de la CE</u> -2016 el 41% de las exportaciones de petróleo iraní van a RPCH, unos 700 mil barriles por día (bpd) -Entre 2017 y 2018 aumenta un 32% las exportaciones de petróleo iraní a RPCH -2018 previo a la imposición de sanciones de EEUU se registra récord de 874 mil bpd -período de excepción temporario de sanciones de EEUU (2018-2019): RPCH supera el límite de 360 mil bpd que podía importar de Irán; llega a importar 800 mi bpd, el 43% de exportaciones de petróleo de Irán -Impacto de las sanciones EEUU (2018-2019): se redujo a 186 mil bpd que en realidad violaba sanciones de USA que imponían 0 exportaciones - CNPC cancela un contrato en South Pars- Sinopec suspende un contrato en Yadavaren -2019 hoja de ruta de la AEC con inversiones chinas por 400 billones de dólares en el sector de petróleo,

		-2005 Irán obtiene estatus de observador en OCS. Se anuncia la priorización de proyectos de energía	son mayoría entre las extranjeras -2011 conformación de Comité Conjunto de Gas y Petróleo -2011 Sinohydro Corporation firma contrato con Irán por 2 billones de USD para construir la represa más grande del mundo en Lorestan			gas, petroquímicos, manufactura y transporte de Irán por 25 años.
Principales Factores condicionantes	Estrategia de desarrollo: no alineamiento- asegurar su seguridad energética doméstica	Perspectiva sistémica + Estrategia de desarrollo: política dual	Perspectiva sistémica + Enfoque de política de poder + Legitimidad y supervivencia del PCCH: alineamiento- adaptación	Estrategia de desarrollo + Perspectiva sistémica: alineamiento - CE con Irán no es contrario a voluntad de las potencias		

Fuente: Elaboración propia