

31/2017

20 de marzo 2017

*Urszula Skwarek**

Irán: nuevos tiempos, viejos retos

Irán: nuevos tiempos, viejos retos

Resumen:

Durante los últimos veinte años, Irán se ha caracterizado por una estabilidad interna a un nivel extraordinario tomando en cuenta el desarrollo de los conflictos a lo largo de sus fronteras. El Gobierno iraní, con Hasán Rouhaní como presidente, ha decidido apoyar el acuerdo nuclear que permitirá al país a reintegrarse a la economía mundial. Pero el cambio de Gobierno en EE.UU., en 2017 ha agravado las relaciones entre ambos países. Enfrentándose a un desmembramiento de Oriente Medio, Irán tendrá que tomar unas decisiones que seriamente influirán al equilibrio de poder en la zona.

Abstract:

Over the last twenty years Iran was characterized by an extraordinary internal stability if we take into account conflict development along its borders. The Iranian government, with Hassan Rouhani as its President, has decided to support the nuclear accord that would help the country to reintegrate into the world economy. However, the change of government in the United States at the beginning of 2017 has strained the relations between two countries. Facing a dismembered Middle East, Iran will have to make serious decisions that will have an enormous influence on the regional balance of power.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Irán, política exterior, energía, acuerdo nuclear, equilibrio de seguridad, cooperación regional.

Keywords:

Iran, foreign policy, energy, balance of security, nuclear accord, regional cooperation.

Situación geopolítica de Irán a principios de 2017

Tras el comienzo del año 2017 y la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, Irán vuelve a jugar un papel principal en la geopolítica de Oriente Medio. A pesar de la reciente elección, el equipo de Trump ya ha plasmado su punto de vista sobre el país persa —Irán es visto como un adversario y no como un posible socio en Oriente Medio. Podemos esperar que la nueva Administración de la Casa Blanca tomará unas medidas para contrarrestar la influencia regional de Irán, incluso en el caso de que decidiese continuar con la implementación del acuerdo nuclear (JCPOA)¹. La pregunta es, ¿Qué medidas disuasorias podría tomar Irán?; ¿Cuál será su elección— ¿adoptará una política militar competitiva o seguirá con una política cooperativa en Oriente Medio? Teniendo en cuenta el desarrollo de los conflictos a lo largo de sus fronteras, no es de extrañar que el país intente incrementar su propia seguridad.

A pesar de los esfuerzos por convertir a Irán en un adversario desde la Revolución Islámica (1979), el país ha aumentado su peso en las relaciones internacionales, no solo en Oriente Medio, si no también mundialmente. El enfoque pragmático adoptado por el Gobierno de Rouhaní hacia los países como China, India, Japón y Rusia, ha permitido que Irán diversifique su mercado de exportaciones. Su capacidad disuasoria ha incrementado en vez de disminuir, reforzando su posición en caso de un posible conflicto. Por otro lado, Washington junto a sus aliados de la región (Arabia Saudí, Emiratos Árabes, Catar, Egipto y principalmente, Israel) puede que sigan actuando en línea hostil. Estos actores, temen que el país persa pueda desequilibrar la balanza de poder en la zona a su favor —ya lo hizo una vez después de la catastrófica intervención estadounidense en Irak a partir de 2003. Debemos de esperar para ver cuáles serán las políticas que Irán adopte a partir de las elecciones presidenciales de mayo 2017, suponiendo que no persiga la escalada de conflictos y mantenga su política pragmática con los vecinos y socios comerciales. Tal vez, una política estadounidense al estilo de Nixon con China, con la aceptación de una potencia en el escenario mundial y sus propios intereses e intentar colaborar con ella, traería mejores resultados para las relaciones entre ambos países. Pero aquí aparece, el siempre presente, *dilema de seguridad* del aliado más cercano de EE.UU.— Arabia Saudí, que no quiere perder su papel en el mundo islámico a favor de Irán.

¹ KATZMAN Kenneth, Iran's Foreign and Defense Policy, Congressional Research Service, December 2016.

Las guerras que tuvieron lugar desde principios del siglo XXI, han creado un collar de inestabilidad alrededor de sus fronteras. Comenzando por Afganistán (2001), Irak (2003), Siria y Yemen (2011), la fragilidad intrínseca de Pakistán o la supresión de las Primaveras Árabes por parte de Arabia Saudí en Baréin (2011)². Mientras sus vecinos se sumergían en conflictos cada vez más brutales, Irán mantenía su seguridad y paz interna a un nivel extraordinario. La inestabilidad que se expandía a lo largo de sus fronteras, no le impidió acoger refugiados, tanto afganos (3 mln), como iraquíes (1,5 mln)³.

El año 2015, por fin trajo el acuerdo entre Irán y potencias mundiales (*Joint Comprehensive Plan Of Action*, JCPOA; China, EE.UU., Francia, Inglaterra, Rusia + Alemania, (G5+1), que limitó el programa nuclear del país a cambio de levantar las sanciones internacionales. En él, Irán se comprometió a que no producirá uranio altamente enriquecido durante los próximos 15 años, eliminará 2/3 de sus centrifugadoras y se deshará del 98% del material nuclear que hasta entonces poseía. En respuesta, Naciones Unidas, levantaron las sanciones que pesaban sobre el país, vinculadas a su programa nuclear (entre ellas, la liberación de los activos financieros iraníes congelados en el mundo, cuyo valor se calcula ente 45.000 millones y 90.000 millones de euros)⁴. A comienzos del año 2016, estas medidas fueron introducidas ya que Irán cumplió por su parte las exigencias presentadas en el acuerdo de Viena. Las negociaciones, reforzaron la posición del presidente de la República Islámica, Hasán Rouhaní y la de su partido político-*Hezb-e E'tadal va Towse'eh*, Partido de Moderación y Desarrollo, presentando una opción reformista y en cierto sentido progresista en comparación a los partidos más conservadores.

Estados Unidos, ¿cambio de estrategia?

A pesar de los esfuerzos presentados por la sociedad iraní y la comunidad internacional, las tensiones empiezan a emerger tras la victoria de Donald Trump. El discurso presentado por la Casa Blanca tras el comienzo de su presidencia, está sesgado para

² SHAMOO Adil E., «How US interventions dismembered the Middle East», *The Huffington Post*, (13.12.2015) disponible en: http://www.huffingtonpost.com/adil-e-shamoo/how-us-interventions-dism_b_8792482.html, consulta: 6.02.2017.

³ SANIABADI Abbas, «The life of Afghan Refugees in Tehran», *Newsweek* (11.06.2014) disponible en: <http://europe.newsweek.com/photos-life-afghan-refugees-tehran-282794?rm=eu>, consulta: 29.01.2017.

⁴ KATZMAN Kenneth, KERR Paul K., *Iran Nuclear Agreement*, Congressional Research Service (5.12.2016) disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43333.pdf>, consulta: 2.02.2017.

con Irán. Comenzando por la ley que prohibió la entrada de personas de los siete países con mayoría musulmana —Libia, Irak, Irán, Siria, Somalia, Sudán y Yemen— por ahora, suspendida por la justicia estadounidense, hasta el cuestionamiento de los políticos por sus visitas a Irán, como por ejemplo, el caso del ex primer ministro de Noruega⁵.

La prueba del misil de largo alcance llevada por Teherán tampoco ha ayudado a calmar la situación —y aunque tal vez haya servido para enseñar la capacidad disuasoria de su arsenal militar, EE.UU., respondió introduciendo una nueva serie de sanciones dirigidas a las entidades iraníes que trabajan con el programa nuclear⁶. Además, el secretario de Prensa de la Casa Blanca, Sean Spicer, durante un programa de radio, llegó a acusar a Irán de atacar a un navío estadounidense. Y aunque el presentador reiteró, que el ataque había sido llevado por la parte de los hutíes yemeníes a un barco saudí, no a un barco estadounidense, la clarificación de los hechos no detuvo a los nuevos dirigentes estadounidenses a proclamar que una «respuesta militar» hacia Irán está sobre la mesa⁷. El Líder Supremo de Irán, Ayatolá Ali Jamenei, dedicó a los gobernantes estadounidenses unas duras palabras acerca de su política— expresó agradecimiento al presidente estadounidense, Donald Trump, por enseñar «la verdadera cara» de los políticos, pero no cambió el discurso de su país que desde la llegada de Hasán Rouhani está dirigida hacia la mejora en cooperación internacional⁸. Dentro del propio Irán, las voces temerosas hacia el curso de la política estadounidense resuenan a lo largo y ancho del territorio. El mayor temor, está relacionado con la intención de provocar a Irán, para que un «ataque preventivo» apareciera como posible solución. Muchos de los habitantes, todavía recuerdan cuando el crucero lanzamisiles *USS Vincennes*, lanzó un misil para derribar el avión de Irán Air 655, de Bandar-e Abbas a Dubái en julio de 1988. En él, murieron 290 civiles y a pesar del ataque deliberado hacia un avión comercial cometido

⁵ BASSETS Marc, FAUS Joan, «Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes», *El País* (28.01.2017) disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/27/estados_unidos/1485551816_434347.html, consulta: 3.02.2017.

⁶ Iranian Press TV, «Iran has been formally 'put on notice' over missile test: Trump» (2.02.2017) disponible en: <http://www.presstv.ir/Detail/2017/02/02/508850/Iran-has-been-formally-put-on-notice-Trump>, consulta 4.02.2017.

⁷ JILANI Zaid, EMMONS Alex, «Press Secretary Sean Spicer falsely accuses Iran of attacking U.S. Navy vessel, an act of war» *The Intercept* (3.02.2017) disponible en: <https://theintercept.com/2017/02/02/press-secretary-sean-spicer-falsely-accuses-iran-of-attacking-u-s-navy-vessel-an-act-of-war/>, consulta: 4.02.2017.

⁸ Al Jazeera, «Ayatollah Khamenei: Donald Trump shows real face of US» (7.02.2017) disponible en: <http://www.aljazeera.com/news/2017/02/ayatollah-khamenei-donald-trump-170207114954347.html>, consulta: 10.02.2017.

por la tripulación estadounidense, Washington nunca se disculpó por lo ocurrido. En 1996, después de ocho años de lucha frente al Tribunal Internacional de Justicia, este decidió indemnizar a las familias de las víctimas⁹.

Dos constantes en la política iraní: energía y religión

En esta difícil situación, aparecen varios marcos que necesitan abordarse para intentar desarrollar el nuevo panorama al que se enfrenta Irán. En base a este análisis, podremos entender las acciones que ha tomado recientemente el Gobierno iraní.

Como señalan analistas, entre ellos, Haizam Amirah Fernández, dentro de Irán existe un consenso donde, el papel natural que corresponde al país, es de hegemonía regional. Es su ubicación geográfica, el peso de población, su riqueza en recursos naturales y el pasado imperial, lo que le diferencia de sus vecinos¹⁰. La posición y su importancia estratégica, giran alrededor de dos factores predominantes: energía (petróleo y gas) y religión (Islam chií). Son unas constantes presentes desde tiempos antiguos, que condicionan la política exterior tanto de la Persia de principios del siglo xx¹¹ como la de la República Islámica de Irán del siglo xxi¹². La exportación del crudo que trae ingresos al país, resultó a menudo ser su mayor condena en tiempos de sanciones internacionales, cuando se limitó drásticamente su venta al extranjero. Desde la firma del acuerdo nuclear (JCPOA) en 2015, la exportación de crudo se triplicó —solo en mayo de 2016, se extrajo 3,64 millones de barriles por día—. En 2016, un tercio del petróleo que se había exportado fue a parar a China. El objetivo del Gobierno iraní, es llegar a extraer hasta 4,8 millones de barriles por día en 2021¹³. Esto, sería posible solo si se mantuviera la paz en su entorno.

⁹ BALLESTEROS Miguel Ángel, Relaciones Exteriores de Irán con las grandes potencias, en: Irán como pivote geopolítico, Documentos de Seguridad y Defensa CESEDEN vol. 35, 2010, 67-69

¹⁰ AMIRAH HERNÁNDEZ Haizam, La política regional de Irán: entre las aspiraciones hegemónicas, la ideología y el pragmatismo, en Irán como Pivote Geopolítico, Documentos de Seguridad y Defensa vol. 35 CESEDEN, 2010, 47.

¹¹ El descubrimiento de petróleo tuvo lugar en el año 1907, pero anteriormente enormes cantidades de gas presentes en la zona suroeste de Irán, especialmente en la zona de Khuzestan fueron descubiertos durante unos desprendimientos de rocas que dejaron «paredes de fuego» que se están quemando hasta hoy día. <http://wikimapia.org/28115760/fa/%D8%AA%D8%B4%DA%A9%D9%88%D9%87-%DB%8C%D8%A7-%DA%A9%D9%88%D9%87-%D8%A2%D8%AA%D8%B4%DB%8C%D9%86-%D8%B1%D8%A7%D9%85%D9%87%D8%B1%D9%85%D8%B2>

¹² SAIKAL Amin, *Iranian Foreign Policy, 1921-1979*, en AVERY Peter, HAMBLY Gavin, MELVILLE Charles, *The Cambridge History of Iran Vol. 7*, pp. 428-430, Cambridge University Press 2008, 428-430.

¹³ EGAN Matt, *Iran's oil exports have tripled since late 2015*, Global Investor, CNN (16.06.2016) disponible en: <http://money.cnn.com/2016/06/16/investing/iran-pumping-lots-more-oil-sanctions/> consulta: 3.02.2017.

La necesidad de diversificar la economía del país es cada vez más importante, ya que su vasto territorio se enfrenta a los resultados del cambio climático. En ese caso, la falta de agua y la desertificación. El lago Urmia, ubicado en el noroeste del país, ha sufrido años de sequía que prácticamente lo han hecho desaparecer. Cada verano, el río Zayandeh (en farsi: *el que da la vida*) que atraviesa Isfahán desaparece, para volver a recibir agua de las montañas en invierno. El abuso de los recursos de la tierra ha causado el abandono de cultivos, llevando a una gran parte de la población rural hacia las ciudades¹⁴.

El elemento religioso del Islam chií, siempre ha necesitado de proteger sus fieles seguidores. Tras la invasión estadounidense a Irak, la consecuente insurgencia y la lucha contrainsurgente, el país donde se encuentran las ciudades sagradas del chiismo Karbala y Najaf, en estos momentos está sometido a una guerra sin precedentes. Su duración, dificultó el acceso de los peregrinos a los templos, especialmente al de Karbala donde está enterrado Imam Hussein¹⁵. Eso provocó que el Gobierno iraní decidiera garantizar el acceso a las dos ciudades durante la época de peregrinación (la celebración del martirio durante el mes de Ashura) y mantener la situación en la zona sur del Irak bajo su control. Para lograr este objetivo, el Gobierno iraní lanzó un programa, *Central Company of Pilgrimage Service Providers*, que organiza peregrinaciones con todos los gastos pagados y proporciona seguridad a los peregrinos.

De la lucha religiosa a la lucha territorial: Arabia Saudí e Irán

El conflicto religioso, esencialmente con Arabia Saudí, que se disputa entre sunníes y chiíes, se redirigió a la lucha por los combustibles y el control territorial. Los dos países no lo están llevando abiertamente, pero el apoyo de Teherán a Bashar al-Ásad en Siria, y el apoyo de Arabia Saudí y Catar a la creación de grupos insurgentes y contrainsurgentes en Siria e Irak, intenta limitar las opciones de Irán (la llamada *proxy war*). La guerra civil en Yemen, desde sus comienzos en 2011, estaba claramente dirigida contra la mayoría huti, que habita la zona noroeste del país. Cuando en 2011 las

¹⁴ KORMANN Carolyn, «A Witness to Iran's intensyfing struggle with climate change» (2.01.2017) disponible en: <http://www.newyorker.com/culture/photo-booth/a-witness-to-irans-intensifying-struggle-with-climate-change>, consulta: 17.02.2017.

¹⁵ CHRISTIA Fotini, DEKEYSER Elizabeth, KNOX Dean, To Karbala: Surveying Religious Shi'a from Iran and Iraq, Massachusetts Institute of Technology 2016, 18-20, consulta en: http://web.mit.edu/cfotini/www/Shia_Pilgrims_Survey.pdf, 4.02.2017.

protestas callejeras derrocaron al presidente Ali Abdullah Saleh (el dictador que durante los últimos 33 años gobernaba el país, amasando una riqueza espectacular por los ingresos del comercio con petróleo mientras la mayoría de la gente moría de hambre), este, decide firmar un acuerdo negociado por el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC) y huye del país. La vecina Arabia Saudí, comienza el ataque contra los insurgentes hutíes, instaurando en el poder a Abed Rabbo Mansour Hadi (el vicepresidente en el Gobierno de Saleh) con el apoyo de los Emiratos Árabes¹⁶. En marzo de 2015, las fuerzas saudíes junto a sus aliados empiezan los bombardeos de territorios ocupados por las fuerzas hutíes, que con el tiempo deciden restablecer relaciones con Saleh frente a las acciones de Hadi y sus aliados.

Los insurgentes hutíes pertenecientes a la rama chií del islam, recibieron ayuda por parte de Irán para continuar con la resistencia (sin embargo, no hay que sobrestimar esa ayuda, la cual parece ser menos sistemática que el apoyo prestado al Gobierno sirio o al Gobierno iraquí). Pudiera parecer una guerra más en Oriente Medio, pero sus componentes se fueron agravando especialmente desde el año 2015. Primero, en marzo con la operación saudí —«Tormenta Decisiva», que hasta hoy día, pese a la cantidad de armamento que posee Riad no le garantiza una victoria fácil y no le ayuda a mantener a Hadi en el poder¹⁷. Estos hechos, fueron solo la introducción a las tensiones entre ambos países. El trágico accidente que pasó al final de Ramadán, en septiembre 2015 en Mina, cerca de La Meca (Arabia Saudí) se llevó a más de 700 muertos en una estampida— la mayoría, peregrinos provenientes de Irán (unos 450 muertos)¹⁸. Todo el mes de octubre 2015, en las calles de ciudades iraníes tuvieron lugar funerales que también sirvieron como una llamada en contra del *Arabistán*, demandando una participación de Irán y de la comunidad musulmana en la investigación sobre las causas de la estampida. Riad declinó, diciendo que ya presentó las respuestas al accidente, pero hasta hoy día, sus causas son desconocidas.

¹⁶ GOODMAN Ryan, No more foreign wars? Yet America is fighting in Yemen's civil war, The Guardian (22.10.2013) y SCHMITT Eric, SANGER David E., Raid in Yemen: Risky from the start and costly in the end, New York Times (1.02.2017) disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/oct/22/foreign-wars-america-fighting-yemen>, consulta: 31.01.2017 y 3.02.2017

¹⁷ El hijo del jeque de Dúbai, Rashid, murió por una causa desconocida en septiembre de 2015. Video disponible en: <http://en.alalam.ir/news/1741395>, consulta : 20.02.2017

¹⁸ Un accidente similar tuvo lugar en el pasado, durante el hajj del año 1987, en aquella estampida murieron alrededor de 400 iraníes.

En enero de 2016, el Gobierno saudí decide ejecutar a 47 personas acusadas de terrorismo. Entre ellas, se encontraba un prominente clérigo chií —Nimr al Nimr—. Inmediatamente después de la ejecución, estallaron protestas en las ciudades de Irán, Baréin, Irak y en Srinagar (Cachemira). En Irán, la embajada saudí en Teherán y el consulado en Mashhad fueron objeto de disturbios¹⁹. El apoyo de Arabia Saudí para descarrillar el acuerdo nuclear (JCPOA) en el Congreso estadounidense o en la prensa del país, fue una señal de que el régimen de Riad estaba descontento por la posible «reincorporación» de Irán a la escena internacional. Arabia Saudí, vio su posición casi indiscutible en Oriente Medio durante los últimos 40 años, amenazada. Parece que a la vez que Irán está saliendo del aislamiento al cual fue confinado por las sanciones, el Reino Saudí está distanciándose cada vez más. Durante la Conferencia de Seguridad en Múnich en febrero de 2017, el ministro de Asuntos Exteriores de Arabia Saudí, Adel al-Jubeir, acusó a Irán de ser el patrocinador de terrorismo en el mundo, expresando su disconformidad con los países europeos por la firma del acuerdo nuclear²⁰. Reiteró, que en el momento actual, será necesario tanto para su país como para los Emiratos Árabes, obtener la tecnología nuclear para contrarrestar el peso de Irán. Ese movimiento podría tener repercusiones catastróficas para la región.

Política exterior de la República Islámica de Irán

En el siglo xx, los investigadores de la Universidad de Cambridge presentaron tres factores que dan cuerpo a la política exterior de Irán²¹:

1. La importancia estratégica y económica del país como uno de los principales productores del petróleo en la zona de disputa del poder.
2. La característica de Irán como un país con mayoría chií, pero con la sociedad heterogénea, sin un consenso sobre la apropiada forma y las funciones del Gobierno.
3. La necesidad de los gobernantes del país de asegurar la continuidad del poder y gobernar efectivamente en esas condiciones.

¹⁹ TOWNSEND Mark, Sheikh Nimr al-Nimr: Shia cleric was a thorn in Saudi regime's side, The Guardian, (2.01.2016) disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/02/sheikh-nimr-al-nimr-shia-cleric-thorn-saudi-regime-side>, consulta: 17.02.2017.

²⁰ Reuters, Saudi foreign minister says Iran main sponsor of global terror, disponible en: <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-saudi-iran-idUSKBN15Y0CU?il=0>, consulta: 22.02.2017

²¹ SAIKAL Amin, *op.cit.*, 426.

En aquella época, Irán se encontraba bajo influencia extranjera, especialmente por parte de la URSS y Gran Bretaña y después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la cada vez más fuerte injerencia estadounidense. El punto de inflexión llegó con la nacionalización de la *Anglo-Iranian Oil Company* en 1951 y la creación de *National Iranian Oil Company*, que comenzó a dictaminar las leyes en contratos con las compañías petrolíferas (BP, Shell, Royal Dutch, Exxon, etc.). A pesar de que el movimiento de Mohammad Mosaddeq ha sido alabado por los países del Tercer Mundo en su lucha contra las multinacionales, Gran Bretaña y EE.UU., vieron sus intereses dañados. La nacionalización del petróleo en un país, según ellos, podría haber creado un precedente para otros países que se negaban a recibir poca remuneración por el valor de los materiales extraídos de sus tierras por las empresas extranjeras. En 1953, la CIA dio un golpe de Estado en Irán, derribando a Mosaddeq de la Presidencia y restaurando al Shah Reza Pahlavi en el «trono del pavo real»²². Las ideas de Pahlavi, en la misma línea de los países occidentales dejaron a Irán aislado en su región. Ni Egipto ni Irak quisieron colaborar con Irán, que vio el movimiento panarabista fuera de su zona de interés y que negó la ayuda para las guerras entre países árabes e Israel (1956, 1967, 1973).

La introducción de la Revolución Blanca (1962), cuyo objetivo era modernizar el país según los valores occidentales, dividió la población cuya devoción hacia los imames chiíes no era compatible con las ideas del Sah. Las regiones rurales del país, fueron arrasadas por la industria petrolera en plena expansión, lo que obligó a mucha gente a abandonar el campo y mudarse a la ciudad. Esas terapias de *shock* introducidas en los años 60 hasta la mitad de los 70 han dejado un panorama desolador²³. La población de las ciudades más grandes incrementó, las protestas comenzaron, primero entre estudiantes (Tabriz, Teherán) y luego en centros religiosos del país (Qom, Mashhad). En enero de 1979, Reza Pahlavi huye del país y el poder pasa a manos de Imam Jomeini, cuyos sermones reproducidos durante años a través de audio casetes desde su exilio en Nayaf (Irak), escuchaban miles de iraníes. Ese fue el momento en el cual Irán empezó a desafiar al sistema establecido por los países occidentales. En el panorama aparecieron nuevos riesgos, que desde aquella época siguen siendo presentes como factores determinantes en la política exterior del país²⁴.

²² YERGIN, Daniel *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Simon & Schuster, 1990, 554-562.

²³ WARD Terrence, *Searching for Hassan: Journey into the heart of Iran*, Anchor 2002, 130-135.

²⁴ SAIKAL Amin, *op.cit.*, 434-440.

A la corta lista de los investigadores de Cambridge, bien dentro del siglo XXI, podemos añadir unos nuevos factores que configuran la política exterior de Irán. El marco geopolítico, ha cambiado de una manera asombrosa durante los últimos veinte años. El desarrollo de guerra híbrida (características de un conflicto asimétrico y un conflicto tradicional), a lo largo de las fronteras de Irán, dificulta su situación y requieren de unas políticas contundentes, estables y dirigidas hacia el mantenimiento de la paz. El *statu quo* del que disfrutaba Oriente Medio desde la época de los años noventa, ha sido cambiado brutalmente por la entrada de nuevas fuerzas. Entre ellas podemos diferenciar fuerzas estatales, paraestatales (el Estado Islámico-DAESH, Al-Qaeda de la Península arábiga-AQPA), grupos armados (insurgentes, grupos de contrainsurgencia, grupos terroristas, etc.). La multiplicación de esos actores en un territorio limitado, ha creado zonas de inestabilidad que prácticamente eliminaron el tejido social de vastas regiones de Irak, Siria y Yemen.

Constantes en la política exterior de Irán

Repasemos los factores que influyen hasta hoy día la creación de su política exterior, que a pesar de que el panorama geopolítico ha cambiado, siguen con sus constantes:

1. La importancia estratégica y económica del país como uno de los principales productores del petróleo en la zona de disputa del poder.

Irán sigue siendo un referente en el ámbito de la producción del petróleo. La recién suspensión de las sanciones podría incrementar el rendimiento de las refinerías, la llegada del capital mejoraría la tecnología, la apertura de nuevos puertos (el proyecto de Chah Bahar junto a las empresas indias, los proyectos conjuntos entre Irán, Japón y China en el golfo Pérsico²⁵) facilitarían transporte del crudo hacia los países más lejanos. La dependencia mundial de petróleo, permite a Irán jugar un papel sumamente importante en el mercado. Por otro lado, hay que recordar que a pesar de poseer el crudo, Irán carece de la tecnología para refinarlo, lo que obliga al país a importar el petróleo desde fuera y mantener un programa de subsidios para la gasolina para que los precios no suban (el precio por un litro en las gasolineras en Irán es de 10.000 riales = 0,30 euros).

²⁵ The Guardian, India to invest \$500 mln in Iranian port of Chabahar, (23.05.2016) disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2016/may/23/india-invest-500m-iran-port-chabahar-modi-transit-agreement-afghanistan>, consulta: 15.02.2017.

2. La importancia del país como uno de los principales productores de gas natural en la zona de disputa del poder.

Irán es el segundo país del mundo con mayores reservas de gas, solo adelantado por Rusia. El yacimiento de gas South Pars-North Dome compartido entre Irán y Catar es el más grande del mundo. La mejora en extracción de gas ha permitido que este se transmita por una serie de gaseoductos por todo el país, con planes de llevarlo hacia Afganistán, India y China. *National Iranian Gas Company* tiene en sus ambiciosos planes incrementar la extracción del gas hasta 330bcm/y²⁶ hasta el año 2020. La propuesta para que el gas natural sea una transición de combustibles fósiles hacia las energías renovables, se ha reforzado en los últimos años²⁷.

3. La característica de Irán como un país con mayoría chií.

El problema de la gobernanza del país, a pesar de su estatuto teocrático con Ayatolá Jamenei como el Líder Supremo, ha permitido un desarrollo del sistema democrático que no existe a gran escala en Oriente Medio. Sin embargo, el mayor desafío de Irán como país con mayoría chií, son sus relaciones con los vecinos donde el «arco chií» (*Shia Crescent*, que se expande desde Líbano, Siria, Irak, Irán, Baréin y Yemen) está sumergido en conflictos bélicos. Planificar una estrategia duradera para mantener la influencia en esos países en los últimos años, ha sido uno de los problemas más difíciles de abordar²⁸.

4. Relaciones con las potencias mundiales y la búsqueda del lugar en un bloque no-alineado.

Las relaciones de Irán con las mayores potencias mundiales —China, EE.UU., Rusia, Unión Europea—, mejoraron a lo largo de los últimos 10 años. Especialmente la relación entre Irán y los países de Unión Europea (papel de Alemania y Francia). La participación de los dos países europeos en la firma del acuerdo nuclear, ha reforzado el papel de empresas europeas, que para diversificar el mercado europeo de energía han visto en Irán un socio fiable. La distensión entre las relaciones del Estado persa y el gigante americano, gracias a las negociaciones llevadas en el periodo de Barack

²⁶ Bcm – billion cubic meters (billones metros cúbicos).

²⁷ National Iranian Gas Company (NIGC)

<http://www.iraniangas.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=NEWS&CategoryID=4cd46ada-b65f-4830-abd3-f972dc23f6ac&WebPartID=b05b729f-9999-48df-9b96-01d81b214d55&ID=e46b6d1b-cf3b-4afd-bdaa-eaec32650730> consulta: 20.02.2017.

²⁸ ALAALDIN Ranj, *Shia crescent: self-fulfilling prophecy*, Open Democracy (3.04.2015), disponible en: <https://www.opendemocracy.net/ranj-alaaldin/shia-crescent-selffulfilling-prophecy> consulta: 20.02.2017.

Obama en la Casa Blanca, han permitido que los dos países, a pesar de mutuos desacuerdos, se sentasen en la mesa para colaborar en el ámbito de la energía nuclear y el levantamiento de las sanciones. El acuerdo nuclear, siendo un acuerdo multilateral, ha dado lugar a que Irán esté en una posición ventajosa porque cualquier cambio en la estructura del documento tendría que ser discutido en el foro de los signatarios. Irán, también usa su posición estratégica como un puente entre Asia y Europa para asegurar su puesto en la creciente multipolaridad del mundo. Países que podemos describir como *resource-hungry* (las zonas que sufren de hambre de recursos) como India, China, Japón, Brasil o Alemania, se han convertido en los posibles mercados para los productos de crudo exportados por Irán²⁹. Eso le ayuda a diversificar sus mercados de exportaciones sin necesidad de limitarse a una sola región.

Estrategia de Irán para la región. Equilibrio de seguridad

En la última Conferencia de Seguridad de Múnich (17-19 de febrero de 2017), el ministro de Asuntos Exteriores de Irán, Mohammad Javad Zarif (uno de los arquitectos claves del acuerdo nuclear), expresó lo que pudiera describirse como hoja de ruta de la política exterior iraní para el futuro³⁰. En su discurso subrayó la necesidad de cambiar la estrategia de *equilibrio de poder* en Oriente Medio que se estaba llevando desde la Revolución Islámica en 1979 y adaptar el nuevo enfoque a través de la estrategia de *equilibrio de seguridad*³¹. Este no se basa en el juego de suma cero, es decir, perder o ganar, pero adopta una perspectiva que a largo plazo permite a los actores reconstruir la confianza y repartir las ganancias para que ninguno pierda. Ese planteamiento, requeriría de los actores principales unas concesiones para poder cooperar dentro de la región. Primero, aceptar el importante papel que tiene Irán en Oriente Medio, no solamente como un poseedor de abundantes recursos naturales, sino también por su fuerza política al influenciar países y socios más cercanos —Líbano, Siria, Yemen—. La

²⁹ Economy Watch, 10 Most «Resource-Hungry» Countries In the World, (12.12.2013) disponible en: <http://www.economywatch.com/features/infographic-highest-energy-and-food-consuming-nations.12-12.html> consulta: 15.02.2017.

³⁰ Conferencia de Seguridad de Múnich, el discurso del ministro de Asuntos Exteriores de Irán, Javad Zarif, disponible en: <https://www.securityconference.de/en/media-library/munich-security-conference-2017/video/statement-by-mohammad-javad-zarif-1/>, consulta: 22.02.2017.

³¹ BARZEGAR Kayhan, Balance of power in the Persian Gulf: an Iranian view, p.5-7, disponible en: <http://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Barzegar-Balance-of-Power-in-the-Persian-Gulf.pdf>

seguridad colectiva en la región, podría potenciar la capacidad de todos sus actores en un crecimiento económico equilibrado.

Como apuntó Zarif, la caída de Saddam Hussein no trajo beneficios esperados para los Estados Unidos y sus aliados en la región. Es más, el derrocamiento de Hussein provocó un desequilibrio a favor de Irán. Lo que obligó al Gobierno estadounidense y sus aliados provocar cambio de régimen en los países circundantes, en este caso especialmente Siria. «La escalada de la violencia que sufre el Oriente Medio, tiene sus raíces en la constante presencia de tropas extranjeras, tanto como a su interferencia en asuntos de esos sujetos para remodelar la «arquitectura de la región», según Zarif. Irán responde mal a las amenazas. La propuesta de Teherán para mejorar la cooperación y mitigar los resultados de la lucha antiterrorista requeriría de una cooperación regional. Para lograr ese objetivo hay que lanzar una serie de medidas con el fin de fomentar la confianza (*confidence building*) entre los vecinos del Golfo³². Las visitas de Rouhaní en Omán y Kuwait, la organización de la Conferencia Internacional sobre Palestina en Teherán, la participación en la Conferencia de los Países Islámicos en Malasia para intentar a ayudar a los rohingya de Birmania o los intentos para declarar el alto al fuego en Siria en la Conferencia en Astana, sirven como los ejemplos más recientes.

Colaboración regional en el golfo Pérsico

Irán, está dedicando muchos esfuerzos en incrementar el número de actores que participen en los procesos a cuales el propio país tiene que enfrentarse. Esa movilización, le sirve para fomentar la confianza entre los actores internacionales hacia las políticas adaptadas por el Gobierno de Rouhaní y para convencer a sus socios de su viabilidad. Esa participación, multiplicada desde el 2013, tiene como objetivo enseñar que las acciones diplomáticas pueden beneficiar frente a las medidas coercitivas no solo a un actor, pero a un espectro de actores estatales y no estatales. En vez de hacer las políticas basándose en acuerdos bilaterales, se elige una vía multilateral que permite alcanzar objetivos óptimos. El presidente de Irán, desde el principio de su mandato en 2013, ha apostado por la economía como el componente más importante que pudiera sacar a Irán del aislamiento. La firma del acuerdo nuclear en 2015, le ha permitido

³² Conferencia de Seguridad de Múnich 2017, discurso del MAE Irán, Javad Zarif, *op.cit.*

concentrar sus esfuerzos en el segundo pilar más importante de su política exterior–colaboración regional³³.

Llegados a ese punto, sería necesario subrayar la importancia de la construcción de una organización regional de seguridad colectiva en Oriente Medio. Un organismo inclusivo en el cual pudiesen entrar los países del Golfo Pérsico y sus vecinos. Y no hablamos aquí del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), que fue creado en 1981 para mitigar los efectos de la Revolución Islámica en Irán, para «garantizar la supervivencia de las monarquías del Golfo». Claro, una posible inclusión de países como Irán, Irak, Siria o Yemen al Consejo sería favorable. Desafortunadamente, desde el principio, la existencia de ese organismo fue dirigida en contra de las revoluciones y dominada por Arabia Saudí y Emiratos. La inclusión de Irán al Consejo disminuiría en papel de dichos actores algo que, Riad no consentiría³⁴.

Otra propuesta podría tener sus raíces en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (Helsinki, 1975). Gracias a ella, veinte años más tarde nació la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), cuyas actividades se basan en la resolución de conflictos que abarcan varias dimensiones (económica, humana, medioambiental y político-militar). Una especie de organismo similar para Oriente Medio podría facilitar la cooperación, intercambio de inteligencia, crecimiento de confianza y resolución de disputas³⁵. Todo ello, en el marco regional, sin injerencia de potencias externas. Según Javad Zarif, la diplomacia y soluciones políticas para el conflicto tienen mucho más peso que amenazas y soluciones militares. El ministro de Asuntos Exteriores como ejemplo, enseñó el acuerdo nuclear que se ha podido alcanzar gracias las concesiones por todos los signatarios de JCPOA. Aceptar el papel de Irán y su programa nuclear, imponer limitaciones para que el desarrollo nuclear tenga como el objetivo la parte civil y no la militar, en cambio de desbloquear los fondos iraníes en extranjero y de suprimir las sanciones.

«Una vez más, la diplomacia ha superado a la coerción», afirmó Zarif. «Los países del Golfo Pérsico necesitan zanjar el presente estado de divisiones y tensiones, y erigir

³³ POLLACK Kenneth, *Security in the Persian Gulf: New Frameworks for the 21st Century*, Memo Number 24, Brookings (junio 2012) disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/middle_east_pollack.pdf, pp.4-6.

³⁴ POLLACK Kenneth, *op.cit.*

³⁵ SADEGHINIA Mahboubeh, *Security Arrangements in the Persian Gulf with Special Reference to Iran's Foreign Policy*, Ithaca Press 2011.

arreglos regionales realistas. Esto, tal vez pudiera comenzar por un modesto foro regional, basado en objetivos generalmente reconocidos y compartidos. El consenso puede promover entendimiento en un amplio espectro de temas: desde las medidas de fomentar la confianza y seguridad, hacia las luchas contra el terrorismo, extremismo y sectarismo. Pudiera alentar una cooperación práctica en áreas que van desde la protección medioambiental hacia la inversión conjunta y turismo. Por fin, este acuerdo daría lugar a futuros arreglos formales de no-agresión y seguridad». La llamada oficial para construir un organismo regional de cooperación y seguridad, que salió por parte de los gobernantes iraníes, ha sido puesta en la mesa. Es un movimiento muy importante, que ayudaría a reforzar los lazos entre actores regionales y que a largo plazo establecería una cooperación en múltiples aspectos.

Conclusiones

En la nueva configuración de poder en Oriente Medio, Irán se presenta como un actor clave, necesario para resolver conflictos surgidos a lo largo de los últimos años. Gracias a las políticas pragmáticas del Gobierno de Hasán Rouhaní, y su apuesta por la economía, el país pudo salir adelante con el acuerdo nuclear. Un acuerdo frágil, pero necesario ya que ayudó a sacar el país persa del cuasi total aislamiento en el cual se encontraba desde los años 90. Sin embargo, estas acciones han incrementado el recelo de sus vecinos, especialmente el de Arabia Saudí y de los Emiratos Árabes. EE.UU., el mayor socio de Arabia Saudí, Egipto e Israel en Oriente Medio, tampoco parece satisfecho con el fortalecimiento de Irán.

El problema de EE.UU., va más allá de eso —viendo relaciones internacionales de la región a través de las lentes del equilibrio de poder, EE.UU., siempre se ha beneficiado por la ligera inclinación a su favor, ve que está perdiendo su terreno. De ahí, el reciente agravamiento del discurso de la Casa Blanca hacia la República Islámica, intentos de presentarla como un adversario y no como un socio. Esto trae el recuerdo de la época previa a Richard Nixon y su apertura a China— antes de ella, el discurso hacia la República Popular fue altamente agresivo y crítico. Esto cambió con la apertura de China a la economía mundial.

EE.UU., debe tener en cuenta que Irán es un país con un gran orgullo nacional, una historia milenaria, una cultura que se expande hasta Asia Central y la India. Las recientes acciones del Gobierno de Irán indican que el país está buscando las vías multilaterales

para fomentar su crecimiento económico, diversificar su mercado y fomentar la confianza entre sus socios. Las visitas en Omán y Kuwait, la participación en las conferencias de seguridad, tanto en Múnich como en Astana o Kuala Lumpur, subrayan el papel que Irán quiere volver a jugar en el mundo. En estos nuevos tiempos, los viejos retos a los que se enfrenta no han cambiado —los más importantes son el fomento de confianza con sus vecinos regionales, el aumento de socios comerciales a los cuales se puede exportar el crudo a la vez que es necesaria la mejora de infraestructuras del propio país y por lo último, seguir con el apoyo a los países con musulmanes chiíes.

Seguramente un cambio de estrategia global hacia Oriente Medio— de un equilibrio de poder hacia el equilibrio de seguridad, podría beneficiar a todos los actores de la región, la pregunta que aparece finalmente ante nosotros es: ¿Existe una voluntad hacia ello?

*Urszula Skwarek**
Investigadora independiente
Centro Iniciativas Internacionales (CIM)
Varsovia (Polonia)