



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

137

IRÁN, POTENCIA EMERGENTE
EN ORIENTE MEDIO.
IMPLICACIONES EN LA ESTABILIDAD
DEL MEDITERRÁNEO



INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONALES DE BARCELONA (FUNDACIÓN CIDOB)



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

137

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN
INTERNACIONALES DE BARCELONA (FUNDACIÓN CIDOB)**

**IRÁN, POTENCIA EMERGENTE
EN ORIENTE MEDIO.
IMPLICACIONES
EN LA ESTABILIDAD
DEL MEDITERRÁNEO**

Julio 2007

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-07-187-2 (edición papel)

ISBN: 978-84-9781-348-8

Depósito Legal: M-36922-2007

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: julio, 2007

NIPO: 076-07-186-7 (edición en línea)



**SECRETARÍA GENERAL DE
POLÍTICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones
Institucionales de la Defensa**

**Instituto Español de
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 03/06

**IRÁN, POTENCIA EMERGENTE EN ORIENTE MEDIO.
IMPLICACIONES EN LA ESTABILIDAD
DEL MEDITERRÁNEO**

Las ideas contenidas en este trabajo son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por D. Narcis Serra i Serra

Capítulo I

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: LA POLÍTICA INTERNA IRANÍ Y EFECTOS EN SU POLÍTICA EXTERIOR

Por Fred Halliday

Capítulo II

IRÁN Y LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE NO-PROLIFERACIÓN

Por Karsten Frey

Capítulo III

LA NUCLEARIZACIÓN DE IRÁN Y SU REPERCUSIÓN COMO ACTOR REGIONAL

Por Leopoldo Stampa Piñeiro

Capítulo IV

PROCESO DE PAZ EN ORIENTE MEDIO

Por Eudaldo Mirapeix y Martínez

Capítulo V

IRÁN Y LA UE: ¿UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA?

Por Jonas Jonsson

Capítulo VI

LA ENERGÍA Y SU RELEVANCIA EN LA GEOESTRATEGIA DE ORIENTE MEDIO: EL CASO DE IRÁN

Por Jorge Segrelles

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

POR NARCÍS SERRA

Presidente, Fundación CIDOB

Irán es una pieza clave para la estabilidad de su entorno regional, lo que quiere decir que es un país central para la estabilidad internacional. Aunque con desigual intensidad, juega un papel cada vez más relevante en la cuenca mediterránea, especialmente en su vertiente oriental, así como en el Golfo Pérsico y en Asia Central y Meridional. Por todo ello, su capacidad de estabilización o desestabilización hacen de este país uno de los principales actores del sistema internacional.

Irán es heredero de un Imperio Persa con más de tres milenios de historia. Uno de los acontecimientos que ha marcado el período más reciente de la misma fue la Revolución Islámica en 1979. Con la llegada del Ayatolá Jomeini de su exilio parisino se puso fin, poco tiempo después, a la monarquía de Mohamed Reza Pahlavi, que mantenía estrechos lazos con el bloque occidental. A partir de esta transformación, dos acontecimientos condicionaron el papel de este nuevo Irán a nivel global y regional. El primero fue la crisis originada por el secuestro del personal de la embajada norteamericana en noviembre de 1979, poniendo de manifiesto su capacidad de enfrentamiento con el bloque occidental, y el segundo fue, un año después, el estallido de la guerra con Irak –que provocó cientos de miles de muertos y se prolongó hasta el año 1988– con la que Irán mostró su capacidad y voluntad de erigirse como una potencia regional.

Más recientemente, algunos acontecimientos están demostrando la centralidad de este país en el escenario internacional. Entre ellos hemos de citar la crisis desencadenada por su programa nuclear, su papel en las luchas internas en Irak y Afganistán así como su relación con el movimiento político y armado Hizbollah en el Líbano.

El informe Hamilton-Baker, publicado recientemente para repensar la estrategia norteamericana en Irak, ponía de manifiesto la necesidad de intensificar el diálogo con Irán, en vez de seguir considerándolo como un integrante del eje del mal, es decir, de la lista negra de la administración norteamericana. Seguramente, si se hicieran informes parecidos para dibujar la estrategia con relación al Líbano, el conflicto israelí-palestino, Afganistán o, de modo más amplio, a la estabilidad de la región que se extiende desde Pakistán hasta el Magreb, acabarían coincidiendo en que la variable iraní debe tenerse en cuenta y que debe intensificarse el diálogo con este país a fin de evitar crisis mayores.

Todo ello demuestra la oportunidad de dedicar este Cuaderno de Estrategia a Irán. En el marco de una colaboración regular entre la Fundación CIDOB y el Instituto Español de Estudios Estratégicos –que conjuntamente llevan a cabo un esfuerzo de reflexión sobre los principales retos para la seguridad del Mediterráneo–, ha parecido conveniente centrarse en esta ocasión en el estudio de la influencia de Irán para la seguridad regional.

La influencia de Teherán sobre el destino de centenares de millones de ciudadanos de la cuenca mediterránea toma formas muy distintas: desde el impacto de su política sobre los precios de los recursos energéticos a su capacidad para apaciguar o soliviantar movimientos de expresión violenta, pasando por su capacidad de acentuar tensiones a nivel internacional con los Estados Unidos que acaban repercutiendo en la inestabilidad de la región.

¿Puede la Unión Europea, que en 1995 lanzó el Proceso de Barcelona con el objetivo de conseguir un área de paz y estabilidad, ignorar la influencia de Irán en este campo particular? Toda iniciativa que quiera promover la seguridad y la estabilidad en el Mediterráneo deberá tener en cuenta la variable iraní si quiere ser realmente efectiva. Ello no implica necesariamente involucrar a Irán como un socio, pero sí exige tenerlo en cuenta como interlocutor y estudiar siempre sus movimientos y preferencias.

Con todo, no siempre estamos suficientemente informados acerca de las preferencias y de los intereses iraníes a escala global y regional.

Desconocemos también cuáles son los condicionantes históricos que empujan al gobierno iraní a actuar en una determinada dirección.

Igualmente, a veces comprendemos de forma parcial los condicionantes externos e internos que tiene el gobierno iraní, así como las luchas de poder dentro del régimen. Para el gran público también hay confusión respecto a la política europea hacia Irán. ¿Negocia la UE o negocian algunos estados miembros? ¿Qué papel juega Javier Solana? ¿Comparte la UE la misma posición de los Estados Unidos?

Esperamos que esta publicación contribuya a clarificar estas y otras cuestiones. Para ello hemos reunido las aportaciones de reconocidos especialistas de la realidad iraní como son Fred Halliday, Profesor de la London School of Economics y del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals; Karsten Frey, Investigador Posdoctoral de este mismo instituto; Leopoldo Stampa, Embajador de España; Eudaldo Mirapeix, Embajador de España en Israel; Jonas Jonsson, consejero del Secretario General del Consejo Europeo y Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común y Jorge Segrelles, Director Gerente de la Fundación Repsol-YPF.

La primera contribución a este Cuaderno de Estrategia la realiza el Profesor Fred Halliday, experto en las dinámicas políticas internas y las relaciones internacionales de Oriente Medio y de Irán en particular. En su artículo, Halliday describe las principales tendencias de la política interna iraní y cómo éstas influyen en su política exterior, incluida la voluntad de sus clases dirigentes de dotarse de armamento nuclear. Al valorar los retos para la seguridad regional e internacional que representa un Irán nuclear, hay que tener en cuenta los factores que tradicionalmente han caracterizado las ambiciones iraníes en su política exterior. Entre ellas destacan la voluntad de erigirse como potencia regional dominante, lo que se explica en buena parte por la fuerza del nacionalismo iraní y también por las experiencias del pasado reciente, básicamente la Revolución Islámica de 1979 y la voluntad de exportación de la misma, y la Primera Guerra del Golfo. Así, los retos que plantea hoy Irán como potencia en la región deben ser comprendidos en base a la voluntad de este país de retomar la influencia que tuvo en el pasado. Los análisis basados en un choque civilizacional entre occidente y el mundo islámico parecen no ajustarse a la realidad si se toman en consideración los elementos que han definido la política interna iraní en los últimos años, así como el papel que han jugado los Estados Unidos y Europa en la región.

Estos elementos son igualmente fundamentales para entender el dossier nuclear, que actualmente está dificultando las relaciones entre Irán y la comunidad internacional. La segunda y tercera contribución a este cuaderno corren a cargo de buenos conocedores de las cuestiones relativas a la nuclearización y a los regímenes de no proliferación. Karsten Frey y Leopoldo Stampa ofrecen en sus artículos dos perspectivas complementarias de esta cuestión, partiendo de la constatación de que el “orgullo nacional” es un elemento clave en la búsqueda del arma nuclear por parte de Irán. Las ambiciones regionales analizadas por Fred Halliday en el primer artículo de este cuaderno encuentran su máximo exponente en la cuestión nuclear, al ser la posesión de este tipo de armamento una de las principales garantías para Irán de tener un peso político sólido en la región. Igualmente, ambos autores evocan la percepción del miedo y la seguridad no garantizada como elementos clave de la determinación de las clases dirigentes iraníes en desarrollar su programa nuclear. El debate en torno a la nuclearización de Irán supone también un reto importante para la vigencia y legitimidad del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1970. Por un lado, la opinión pública mundial cree difícilmente aceptable el hecho que países como Pakistán o Israel pueda desafiar el tratado mientras que las consecuencias de esta misma acción por parte de Irán puedan acarrear una intervención militar encabezada por los Estados Unidos. Por el otro, el ejemplo de las negociaciones con Corea del Norte que han llevado a este país a poner fin a su programa nuclear puede incitar a Irán a proseguir el desarrollo de sus propias capacidades con el objetivo de aumentar su poder negociador frente a las exigencias de la comunidad internacional. Estas y otras cuestiones –como por ejemplo las consecuencias que tendría un ataque militar para detener la nuclearización de Irán o las relaciones de este país con el resto de estados de la región– son abordadas de manera amplia en ambas contribuciones.

La relevancia de otros fenómenos regionales para el dossier iraní se analiza detenidamente en la cuarta aportación de esta publicación, a cargo del Embajador de España en Israel, Eudaldo Mirapeix. Un Irán dotado de armamento nuclear, o con posibilidades de tenerlo, supondría un cambio en la relación de fuerzas de la región, a la vez que podría provocar que otros estados quieran obtener capacidades nucleares. Pero no solamente el caso de Irán posee una influencia determinante en las dinámicas regionales. El conflicto de Oriente Próximo tiene también un gran potencial desestabilizador en la región y en el Mediterráneo. En su contribución, Mirapeix analiza los cambios de tendencia que parecen afectar a

un conflicto con cerca de sesenta años de historia. Entre estos factores destacan la pérdida de peso de los países árabes, la creciente influencia del denominado arco chií –del que forma parte Irán– y la aparición de actores no estatales violentos, algunos de ellos con claros vínculos con Teherán, como es el caso de Hizbollah. Igualmente, aunque más difusa, la relación de Irán con Hamas y con los grupos de resistencia armada y que no reconocen la existencia del Estado de Israel demuestran la implicación de Teherán en la crisis de Oriente Medio. Todo ello pone de manifiesto el papel determinante de Irán en este conflicto y constata el hecho de que los problemas de la región deben ser abordados de manera global si se persiguen soluciones duraderas.

El quinto capítulo de la publicación, redactado por Jonas Jonsson, aborda las relaciones entre la Unión Europea e Irán. En él se repasa la larga trayectoria de relaciones entre ambos actores en distintos ámbitos como el diálogo global, los derechos humanos, los acuerdos comerciales y de cooperación (Jonsson nos recuerda que, para Irán, la UE es su socio comercial más importante), además del problema nuclear. En este sentido, se argumenta que este problema no debe acaparar la totalidad de las relaciones entre la UE e Irán, en las que Teherán está especialmente interesado al necesitar de las inversiones europeas en diversos sectores. Sin embargo, el reto para Europa será saber sacar partido de esta situación de interdependencia y conseguir que Irán detenga sus planes nucleares para poder, así, normalizar sus relaciones. La política del palo y la zanahoria en que se basan las relaciones de la UE con este país requiere previamente la adopción de una posición común europea como actor negociador; hecho que, a día de hoy, parece difícil conseguir debido a los propios y diversos intereses de varios estados miembros con Irán.

Finalmente, la contribución que cierra esta publicación analiza la situación energética en Irán y su importancia para las relaciones con los países dependientes de sus recursos y para la geoestrategia en Oriente Medio. Su autor, Jorge Segrelles, hace un estudio de las reservas de crudo y gas de que dispone Irán –las segundas más importantes, por detrás de Arabia Saudita y Rusia, respectivamente–, así como del peso que tiene la exportación de dichos recursos energéticos para la economía del país. De su análisis se derivan dos destacadas conclusiones: en primer lugar, el volumen de reservas de recursos energéticos de Irán no se traduce en una autonomía del país respecto al exterior, al ser fuertemente dependiente de la industria petrolera y de las inversiones de empresas extranjeras para aumentar su producción de crudo. En segundo, la importancia geoestra-

tégica del país debe aumentar en el futuro si tenemos en cuenta sus reservas de crudo y gas todavía sin explotar, así como los movimientos de China e India para asegurarse el abastecimiento de estos recursos y la propuesta lanzada por el Ayatolá Jamenei de crear un cártel del gas. Estos dos factores nos llevan a destacar la necesidad de construir las relaciones entre Europa e Irán en base al concepto de interdependencia. Por un lado, Irán necesita las inversiones y la transferencia de tecnología que Europa le puede aportar para satisfacer la creciente demanda interna de productos energéticos y para mantener la cuota de exportaciones de crudo que le asigna la OPEP (actualmente no alcanzada). Por el otro, Europa necesita garantizar su seguridad de suministro energético, ya que se prevé que su dependencia energética continúe ampliándose en el futuro. La geopolítica de la energía se convertirá –si es que no lo está haciendo ya– en una de las cuestiones centrales de las relaciones internacionales y el papel que Irán y la región de Oriente Medio pueden jugar en ella debe ser un motivo de preocupación básico de la política exterior de la Unión Europea.

Las contribuciones a este Cuaderno de Estrategia dedicado a Irán nos permiten proponer una primera conclusión referente a la naturaleza de las relaciones entre este país y la comunidad internacional y a los escollos principales con que se han topado en estos últimos tiempos. La política actual iraní responde, en buena medida, a su voluntad de configurarse como primera potencia regional y aumentar así su influencia política a nivel internacional. El debate, pues, debe estudiarse como una cuestión de poder político, lo que implica que los retos del dossier iraní para la comunidad internacional deben abordarse en términos políticos. La cuestión nuclear es buena muestra de ello, al ser el máximo exponente de la voluntad iraní de consolidarse como potencia regional. Una solución militar al problema político ante el que nos hallamos sería ineficaz y en muchos aspectos contraproducente, puesto que aumentaría el sentimiento nacionalista iraní, reforzaría el apoyo al régimen de Ahmadinejad y dotaría de razón a aquellos que argumentan que debe proseguir el programa nuclear para garantizar la seguridad del país.

Las relaciones de la comunidad internacional con Irán deben encajarse en la vía multilateral. Irán debería ser el primer interesado en normalizar las relaciones políticas y económicas con occidente, como demuestra la interdependencia evocada anteriormente en la cuestión energética. Solamente las negociaciones multilaterales pueden aportar una solución a la congelación de las relaciones con Irán en aspectos de vital importancia para la estabilidad internacional como son la lucha contra el contrabando

y las drogas, el conflicto de Oriente Próximo o los acuerdos comerciales y de cooperación. Soluciones unilaterales, la peor de las cuales sería un ataque militar anticipatorio encabezado por los Estados Unidos, no harían más que empeorar la delicada estabilidad regional y la seguridad de los ciudadanos de Oriente Medio. Esta conclusión, válida para el caso iraní, es igualmente apropiada para el Mediterráneo en su conjunto, demostrando una vez más que el Proceso de Barcelona y la filosofía que tras él subyace siguen siendo pertinentes.

En todo caso, los retos que plantea Irán van más allá de la estabilidad de su entorno inmediato y de la región del Mediterráneo. El acercamiento de Ahmadinejad a la Venezuela de Hugo Chávez, aún siendo un gesto de mayor contenido propagandístico que real, demuestra que la política exterior iraní va más allá de los países y regiones circundantes y quiere alcanzar una dimensión planetaria. Igualmente, las relaciones entre Irán, China, Rusia, India y otros países asiáticos en el marco de la Organización de Cooperación de Shangai pueden inclinar el eje de cooperación estratégica de manera poco favorable a los intereses tradicionales europeos y estadounidenses. Por todo ello, es indispensable promover soluciones multilaterales y que incluyan un compromiso activo en conflictos históricos de la región como el árabe-israelí. Europa, como paradigma de organización multilateral creada con éxito, tiene la obligación –y la necesidad– de promover soluciones políticas efectivas a las actuales relaciones entre Irán y occidente. Sólo un enfoque en base al multilateralismo que cuente con el apoyo de la mayoría de países de las Naciones Unidas y con una óptica regional permitirá alcanzar la estabilidad de zonas tradicionalmente convulsas como Oriente Medio y el Mediterráneo.

CAPÍTULO PRIMERO

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: LA POLÍTICA INTERNA IRANÍ Y EFECTOS EN SU POLÍTICA EXTERIOR

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: LA POLÍTICA INTERNA IRANÍ Y EFECTOS EN SU POLÍTICA EXTERIOR

POR FRED HALLIDAY

'Esta gran nación no se someterá a nadie en esta tierra'

Ayatolá Ruhallah Jomeini, líder espiritual iraní 1979-1989

'Nosotros, los revolucionarios islámicos, no somos como Salvador Allende; a nosotros no pueden liquidarnos con una simple bocanada de humo de la CIA'

Ayatolá Alí Khamenei, líder espiritual iraní 1989-

INTRODUCCIÓN: IRÁN Y EL ASIA OCCIDENTAL

Últimamente Irán se ha convertido en uno de los países más discutidos y polémicos del mundo, y está ocupando el lugar que ocupó China en la década de los sesenta o la URSS en la de los cincuenta. Mientras sus propios líderes han enunciado una política exterior combativa y desafiante, los EEUU, con sus aliados más cercanos en Oriente Medio –Israel, Egipto y Arabia Saudí– han llegado a considerar a Irán como la mayor fuente de inestabilidad en la región, un “estado canalla”, un promotor del terrorismo, un componente del ‘Eje del Mal’. En el centro de esta inquietud se encuentra el respaldo de Irán a los grupos radicales de Oriente Medio, particularmente en Irak, Líbano y Palestina, y su programa nuclear. Para analizar esta situación y para comprender el pensamiento de los líderes iraníes, sin embargo, es importante dejar a un lado de estas imágenes

convencionales y estereotipos. Por encima de todo, este análisis tiene que tener en cuenta tres consideraciones que con frecuencia se pasan por alto: primero, Irán es, en virtud de su historia moderna, un país donde el nacionalismo es excepcionalmente fuerte, tanto en su forma secular como religiosa; segundo, la política exterior de Irán es una política determinada, por encima de todo, por la compleja situación regional en que se encuentra, tanto en su flanco oriental (Pakistán, Afganistán, Asia Central) como en su flanco occidental (Irak, Arabia Saudí, Turquía, Líbano, Palestina); finalmente, y lo más importante de todo, la República Islámica de Irán es un régimen que ha salido, hace menos de treinta años, de una gran revolución social y política; una revolución cuyas consecuencias se vieron muy ampliadas por los ocho años de la guerra con Irak que la siguió. Para entender al Irán actual, y para aceptar que los tratos con este país serán, en un futuro inmediato, difíciles y en ocasiones hasta frustrantes, es esencial tener en cuenta estos principios.

En el caso de Irán se ha dado mucha importancia al papel de la ideología, ya fuera religiosa, imperial o revolucionaria. Sin embargo, para la comprensión de las relaciones internacionales de los estados y de los pueblos que dichos estados gobiernan, lo convencional es que los análisis empiecen con lo que se denominan consideraciones de “realismo”: el poder económico y militar de un estado, su ubicación geográfica y las vías de comunicación de que dispone, la coherencia y la capacidad del estado y de sus gobernantes. Dado el desastroso impacto que han tenido el autoengaño, el idealismo mal entendido y la arrogancia demostradas por los estados del siglo XX y, en algunos casos, también durante los primeros años del siglo XXI, parece lógico que este “realismo” haya sido, durante las últimas décadas, la filosofía dominante en las relaciones internacionales. Que esto sea aplicable tanto al pensamiento conservador personificado en la visión del mundo de un Churchill, un De Gaulle o un Nixon, como en la visión más pragmática de un Lenin o un Stalin, dice mucho a favor de la relevancia de este enfoque. El realismo, no obstante, no es una guía suficiente para entender las relaciones internacionales; si lo fuera, habría muy pocos conflictos y guerras. Para entender la política exterior de los estados y las posiciones aparentemente incomprensibles o arriesgadas que adoptan, es igualmente importante tener en cuenta la imagen que se forjan de ellos mismos. Esto no quiere decir que la imagen y la autopercepción por sí solas hayan determinado el resultado de una situación; esto es tanto una función del poder, y de las realidades estratégicas, como de las aspiraciones. Pero son las aspiraciones y las imágenes las

que configuran la política exterior y las tácticas negociadoras de los estados y las que les llevan a veces a la conciliación y a la cooperación, a veces a la confrontación y, en algunas ocasiones, a graves errores de cálculo. Esto vale para el Irán actual y también, por supuesto, para los EEUU del presidente George W. Bush (1).

Los políticos y diplomáticos iraníes, tanto en el régimen del imam Jomeini como en tiempos del Sha, no carecen de autopercepciones y de ideas grandiosas, de sueños de establecer una república islámica universal, por un lado, y de reconstituir el imperio persa del siglo IV antes de Cristo, que abarcaba desde el Asia Central al Norte de África, por otro. Para la mayoría de iraníes, este sentimiento de derecho imperial tiene más que ver con la hegemonía cultural que con cualquier tipo de reclamación territorial. Sin embargo, el resultado es que, cuando discuten los conflictos que les han enfrentado a otros países, a menudo se apresuran a invocar una perspectiva histórica muy amplia: los rusos, nos dicen, llegaron y se fueron al cabo de doscientos años, los británicos y los franceses ejercieron su influencia durante apenas unas décadas, y los norteamericanos durante un período de tiempo todavía más breve. Irán, en cambio, ha sido una fuerza en la región durante casi tres mil años. Más pronto o más tarde, desde el Asia Central hasta el Mediterráneo, volverá a desempeñar este papel. De todos los países de la región, solamente Egipto, India y en cierto modo Turquía son puestos en el mismo plano de igualdad, y por tanto de legitimidad, que Irán. Los demás, ya sean Pakistán, Irak o Israel, se consideran simples vestigios del colonialismo. Más pronto o más tarde, serán barridos o quedarán subordinados en el interior de las estructuras más amplias del poder histórico y estratégico, que son las que, en última instancia, determinan la política de la región. En cuanto a los afganos y a los estados árabes del Golfo, no tienen la significación histórica ni pueden compararse a la milenaria civilización y al destino de Irán.

Irán es, por consiguiente –como lo fueron antes Francia, Rusia y China– un poder imperial con unas aspiraciones y una influencia que reflejan su importancia internacional, y un estado revolucionario dispuesto a

(1) Una parte importante del debate contemporáneo en la teoría de las Relaciones Internacionales se ha centrado en el papel que tienen las ideas, las normas y las percepciones a la hora de conformar las relaciones entre los estados, un enfoque conocido como “constructivismo”. Si bien estoy de acuerdo en que la ideología y la imagen que un estado tiene de sí mismo son factores importantes, y esto vale también para los estados revolucionarios, dudo que tengan el papel autónomo que generalmente les atribuyen los constructivistas. Véase, en este sentido, mi libro *The Middle East in International Relations*. Cambridge: CUP 2005, capítulos 1-2 y 7.

utilizar su poder estatal y su red internacional de partidarios y clientes para promover su ideología y ejercer su influencia. También es un foco de identidad y de lealtad religiosa, en cuanto que máximo y más influyente representante del Islam chií, la rama del Islam que engloba aproximadamente al 10 por ciento del total de la comunidad musulmana (incluida más de la mitad de la población de Irak, y más o menos una quinta parte de las de Kuwait, Líbano y Afganistán) y que, en más de una ocasión, ha ejercido de impulsor del radicalismo social y político. Para entender a Irán y su política exterior, sus relaciones con Irak, Palestina o Afganistán, o la cuestión de las armas nucleares, no podemos olvidar ninguna de estas tres dimensiones: la imperial, la revolucionaria y la religiosa. También es esencial tener en cuenta que, al igual que otros estados revolucionarios, la República Islámica de Irán no ha agotado ni mucho menos su potencial radical: sometida a fuertes tensiones políticas internas, ubicada en una región que, en diferentes sentidos, se encuentra en una situación confusa y caótica, y desde hace mucho tiempo con aspiraciones a ser la potencia dominante en el Asia occidental, la República Islámica, sea cual sea el resultado de las crisis más inmediatas (armas nucleares, Irak, Palestina/Líbano) seguirá siendo durante muchos años una fuerza poderosa e inquietante en la región (2).

ANTECEDENTES HISTÓRICOS: IMPERIO, SUBYUGACIÓN Y REAFIRMACIÓN

En Oriente Medio, como en todo el mundo, salvo quizás con la excepción de Norteamérica, es habitual que los observadores, tanto los de la región como los de fuera de ella, expliquen la política contemporánea y las relaciones internacionales con referencia al pasado y a determinados patrones de determinación histórica, de tipo estratégico, nacional o, más recientemente, ‘civilizatorio’. El pasado es importante, por supuesto, como telón de fondo del presente; pero el uso del pasado para explicar la política moderna o contemporánea es a menudo infundado, un recurso a unos estereotipos intemporales, por un lado, o un despliegue instrumental de los fragmentos del pasado que más convenientes pueden resultar para los propósitos de la política contemporánea. La tradición, la herencia histórica, las fracturas culturales, etcétera, explican muy poco –si es que

(2) Sobre el estudio comparativo de la política exterior revolucionaria, véase mi libro *Revolution and World Politics. The Rise and Fall of the Sixth Great Power*, London: Palgrave, 1999.

explican algo— de los estados, conflictos y naciones actuales, a menos que —y sólo en la medida en que— pueda mostrarse que este pasado ha sido relevante en la formación del presente. Las relaciones entre Gran Bretaña y Francia dentro de la Unión Europea no tienen nada que ver con Juana de Arco, del mismo modo que las relaciones entre España y Gran Bretaña tampoco están determinadas, ni tan siquiera significativamente influenciadas, por las rivalidades navales que enfrentaron a Felipe II y a Isabel I (3). Sin embargo, precisamente para esclarecer estos temas y para identificar hasta qué punto el pasado está efectivamente influyendo en el presente, o en qué medida está siendo instrumentalmente invocado, un breve repaso histórico es necesario y conveniente. En el caso iraní esto es especialmente cierto, dada la forma en que se ha atribuido un papel importante, por no decir determinante, a la historia, tanto en la retórica en el interior del país como fuera de él.

Irán es un país con una historia como estado y como civilización de más de tres milenios de antigüedad. Es uno de los solamente cuatro países del mundo —los otros tres son China, Egipto y el Yemen—, que pueden reivindicar una ascendencia tan antigua (4). Mil años antes, o más, de las conquistas islámicas del siglo VII de nuestra era, el Irán aqueménide era un gran Imperio cuyo poder se extendía desde el Asia Central y el Afganistán actuales hasta gran parte del mundo árabe contemporáneo, incluyendo a Turquía y lo que hoy son Egipto y Libia; también fue un imperio en conflicto con la gran potencia europea del momento, Grecia. Si bien Irán fue el rival militar más importante de Grecia, hecho del que dejan constancia las batallas de Maratón y las Termópilas y las historias de Heródoto, también mantuvo una importante relación comercial y cultural con la Grecia clásica. Aquí, como en otras confrontaciones parecidas que tuvieron lugar más tarde, el ‘Otro’ no era simplemente un antagonista, sino también una fuente de inspiración y enriquecimiento.

Esta época imperial, que está registrada en los restos arqueológicos del Irán meridional, se vio interrumpida por la primera de las tres grandes conquistas que iban a dar forma a Irán como país: la de Alejandro Magno

(3) Esta es la falacia subyacente a los argumentos asociados con Samuel Huntington y su ‘conflicto de civilizaciones’ [The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order, New York: Simon & Schuster, 1996. Trad. cast. El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Ed. Paidós Ibérica, 2005]. También pueden encontrarse inferencias históricas semejantes en muchas de las discusiones relativas al papel de ‘al Andalus’ en la retórica islamista contemporánea.

(4) Para una perspectiva general de la historia iraní, véase AVERY, PETER, “Modern Iran”, London: Benn, 1963.

del año 323 antes de C., la de los ejércitos árabes que introdujeron el Islam a mediados del siglo VII de nuestra era, y la de los mongoles que invadieron Irán, igual que invadieron Bagdad y que destruyeron el Imperio Abasí a mediados del siglo XIII. Mientras los regímenes imperiales, particularmente el Imperio Sasánida, resurgían con la disolución del mundo helenístico, Irán estuvo durante buena parte de dicho período bajo dominio extranjero; si bien, gracias a su cultura, a su idioma, a sus recursos militares y a su cocina, contribuyó a configurar y en cierto modo llegó a dominar a aquellos que nominalmente le dominaban: el Imperio Abasí, el segundo de los grandes imperios islámicos (750-1258) fue en un grado considerable política y culturalmente persa, y durante este período la cultura y la lengua árabes, y aún más las del imperio turco otomano, que llegarían a dominar el tercero de los imperios musulmanes, estuvieron fuertemente influidas por los persas. Esta influencia se reprodujo también en el flanco oriental: los kanatos y emiratos del Asia Central, el imperio Mogol de la India, y Afganistán, el estado-tampón creado en una época relativamente reciente (1747) fueron, en sus más altas manifestaciones culturales, persas.

El estado iraní resurgió durante el siglo XVI, con el establecimiento de la dinastía safawí. Sería este régimen el que, más que ninguna de las herencias de tiempos anteriores, iba a configurar el Irán moderno como estado, sociedad y potencia regional. Si bien muchos persas ya eran chiíes antes del siglo XVI, fueron los safawíes quienes convirtieron el chiísmo en la religión oficial del Irán, a diferencia del Imperio Otomano, a su oeste, que era suní. Los safawíes erigieron la capital imperial en Isfahan, reconstituyeron el poder del estado sobre territorio iraní y procedieron a reafirmar el papel de Irán como potencia regional conquistando partes de Afganistán y la Península Arábiga, y disputando a los otomanos lo que en la actualidad es territorio iraquí. El poder safawí llegó a su apogeo durante los siglos XVI y XVII, y fue entonces cuando, mediante las relaciones comerciales y los vínculos culturales con Rusia, Alemania e Inglaterra, y mediante los conflictos con las potencias europeas, portuguesas y holandesas, que se habían introducido en el Golfo, Irán entró en contacto con el ascendente poder occidental. (5)

Durante el siglo XVIII, el poder militar iraní inició su última fase de gloria: gran parte del lado árabe del Golfo fue ocupado, y los ejércitos de

(5) Sobre el desarrollo del poder clerical en Irán, véase MOTTAHEDEH, ROY; "The Mantle of the Prophet", London: Chatto & Windus, 1985.

Nadir Shah llegaron hasta Delhi, la capital mogol, en 1736. Pero este momento final de poder imperial fue de corta duración, y muy poco después Irán estaba a la defensiva ante el avance de las dos grandes potencias que entonces se estaban imponiendo en el flanco occidental asiático, los rusos al norte y los británicos en la India, al sur y al este. En 1747 se creó Afganistán como un estado-tampón entre los cuatro imperios asiáticos del momento (China, Gran Bretaña, Irán y Rusia), y durante la década de 1790 Rusia expulsó a Irán de las tres regiones transcaucásicas que habían estado en su poder durante siglos: Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Los tratados de 1813 y 1828 confirmaron estas pérdidas territoriales, tal como iban a hacer una serie de tratados similares ruso-turcos desde mediados del siglo XVIII. La dinastía de los Qajar, una dinastía turquica entonces emergente, trató de poner freno a aquella oleada de retiradas; pero, durante todo el siglo XIX, igual que los imperios chino y otomano en el mismo período, no pudieron contener ni las invasiones territoriales ni las incursiones comerciales de Occidente. En realidad, y durante casi tres siglos, Irán ha tenido una política exterior no expansionista y, con la excepción que representó la ocupación de tres pequeñas islas pertenecientes a los emiratos árabes en 1971, no ha atacado a ningún otro país desde la década de 1730.

A finales del siglo XIX, Irán pasó por una situación muy difícil, presionada por Gran Bretaña, por un lado, y por Rusia, por el otro. En el interior del país, mezclando los temas seculares y los religiosos, el sentimiento nacionalista iba creciendo. En 1891 tuvo lugar la primera protesta a escala nacional contra la concesión de una licencia a una empresa británica para comercializar tabaco, y en 1906-08 Irán fue el escenario de uno de los episodios de agitación política más importantes de la historia moderna de Oriente Medio, la Revolución Constitucional. Este acontecimiento, que formó parte de una serie más amplia de episodios de agitación política en países semiperiféricos en todo el mundo en vísperas de la Primera Guerra Mundial (Rusia 1905, Turquía 1908, México 1910, China 1911) marcó el comienzo de la historia moderna de Irán. Por un lado, estableció una profunda fisura en el interior de la sociedad iraní entre las fuerzas conservadoras, monárquicas y militares por un lado, y una coalición de comerciantes, rebeldes urbanos, clérigos disidentes y rebeldes tribales, por el otro, que continuaría hasta el estallido de la revolución de 1978-79. Por otro lado, esta revuelta en el interior de Irán provocó la intervención de las dos potencias imperiales exteriores, las cuales, en 1907, y en virtud de un entente que se extendió hacia el este, hasta Afganistán y el Tibet, dividió a

Irán en dos esferas de influencia –una zona rusa en el norte, una zona británica en el sur y en el sudeste– dejando una zona neutral en el centro.

Estos hechos proporcionaron el marco histórico para los dramáticos acontecimientos que iban a producirse ya más entrado el siglo XX: durante la Primera Guerra Mundial, la dinastía Qajar resultó ser demasiado débil para impedir la entrada de las fuerzas británicas, rusas (blancas y bolcheviques) y turcas en el país, y en 1921 un golpe de estado militar llevó al poder a una nueva fuerza, liderada por un oficial del ejército, Reza Khan. Éste, al principio con el apoyo silencioso de los británicos, consolidó un nuevo estado, y en muchos sentidos siguió el ejemplo de la política secular, centralizadora y modernizadora que Atatürk había implantado en la vecina Turquía. Sin embargo, la situación política de Irán era diferente en aspectos muy significativos: Reza Khan carecía de la legitimidad nacionalista que Atatürk se había ganado con la revuelta nacionalista turca de 1920-23 y se enfrentaba a un *establishment* religioso más fuerte que en Turquía. Como resultado de ello, y en un claro contraste con el republicanismo de Atatürk, se proclamó a sí mismo Sha, o Rey, en 1925 y fundó una nueva dinastía, la de los Pahlavis: nombre de una antigua lengua iraní actualmente muerta. Durante las décadas de 1920 y 1930 trató de modernizar el país y de promover la formación de un estado secular, pero en 1941, yéndosele la mano en su implicación en la rivalidad que enfrentaba a Alemania con Rusia y Gran Bretaña, fue derrocado cuando estas dos últimas potencias ocuparon el país.

Al principio, el hijo del Sha, Muhammad Reza Pahlavi, tuvo problemas para afirmar su autoridad y, en medio de las tensiones económicas y sociales provocadas por la ocupación y por la Segunda Guerra Mundial, tuvo que enfrentarse al doble desafío que representaban las fuerzas nacionalistas seculares y comunistas. Una confrontación con el gobierno nacionalista del Dr. Muhammad Mosadeq en 1951-53 concluyó con el golpe de estado del 19 de agosto de 1953 cuando, con la ayuda encubierta de la CIA y del MI6, Mosadeq fue derrocado y el poder del Sha fue restaurado. La posición del Sha se mantuvo y aparentemente se consolidó: al período de represión en la década de los cincuenta le siguieron una serie de reformas económicas y sociales inspiradas en la Alianza para el Progreso en América Latina –que los norteamericanos le instaron a adoptar en la década de los sesenta–, por la “Revolución Blanca”, y luego por la gran expansión económica de los setenta, alimentada por la subida en los precios del petróleo que el Sha, como principal “halcón” en el seno de la OPEP, promovió en alianza tácita con el coronel Gaddafi de Libia. Sin

embargo, estas rápidas transformaciones económicas y sociales, que incluyeron una migración a gran escala a las ciudades, no fueron acompañadas de ningún cambio político, y en gran medida dieron lugar a graves tensiones ideológicas y sociales dentro de la sociedad. Con los partidos comunista y nacionalista completamente hundidos y sus ideologías desacreditadas por ineficaces, el liderazgo lo asumió una fracción del clero chií, dirigida por el Ayatolá Jomeini. Éste había adquirido notoriedad por vez primera en 1963-64 en una protesta nacionalista contra la concesión de derechos legales extraterritoriales a los funcionarios militares norteamericanos que trabajaban en Irán, y había sido exiliado, primero a Turquía y luego a Irak. Mientras las protestas arreciaban dentro del país durante la segunda mitad de 1978, Jomeini, que por entonces ya se había trasladado a París, se puso a la cabeza de un movimiento que empezó a exigir, no simplemente reformas políticas, sino una “República Islámica”, un objetivo que no se había enunciado anteriormente. Después de cuatro meses de manifestaciones masivas y de una huelga general a escala nacional que resultó muy efectiva y que consiguió paralizar el comercio y la vida económica urbana, el Sha huyó del país en enero de 1979. Jomeini regresó de París el 1º de febrero de 1979, proclamando inmediatamente la República Islámica de Irán (RII).

LEGADOS DEL PASADO: PREDOMINIO REGIONAL, NACIONALISMO BIDIRECCIONAL, CULTURA POLÍTICA PARANOIDE, IDENTIDAD CHIÍ

Sobre este fondo, es posible plantear la cuestión de hasta qué punto el legado histórico, en este caso la historia de Irán hasta la revolución de 1978-79, ha servido para conformar la actitud de la República Islámica y el punto de vista de la opinión pública de Irán respecto de los temas internacionales. No se trata tanto de explicar el comportamiento del Irán contemporáneo en función del pasado histórico, ni de aceptar a pies juntillas la forma en que la República Islámica, sus oponentes monárquicos, o sus vecinos árabes y afganos usan el pasado para explicar este comportamiento. Se trata más bien de identificar estos elementos del pasado iraní que, en las circunstancias contemporáneas, están disponibles para ser utilizados por la RII o por sus oponentes, por razones de movilización, proyección y legitimación. Podemos aducir aquí, de una forma resumida, que hay al menos cuatro elementos que tienen una relevancia particular en este sentido.

Primero, tanto bajo el Sha como bajo la República Islámica, Irán se ha proyectado a sí mismo como una importante potencia regional con voca-

ción hegemónica (6). En tiempos del Sha, especialmente una vez que pudo disponer de las rentas procedentes del aumento de los precios del petróleo, y con ellas de ínfulas de grandeza, a comienzos de los setenta, Irán se postuló como una especie de “segundo Japón”, capaz de crear una región dependiente en gran parte del Asia occidental no árabe. El “Mercado Común Asiático” del Sha fue una versión más suave de la japonesa Gran Esfera de Coprosperidad Asiática. Al mismo tiempo, el Sha intervino de diferentes maneras en los asuntos de los estados vecinos: discreto apoyo a la campaña de contrainsurgencia pakistaní contra los rebeldes del Baluchistán a principios de los setenta, despliegue de miles de soldados en apoyo de la contraguerrilla del Sultán de Omán en la provincia meridional de Dhofar (1973-76) y, lo que tendría unas consecuencias trascendentales para el período post-revolucionario, confrontación y apoyo a las fuerzas de la oposición en el conflicto con Irak que duró desde 1969 a 1975 y que constituyó, de hecho, la “Primera Guerra del Golfo”. La revolución iraní se ha reapropiado y ha continuado varios temas que el régimen del Sha utilizó para proyectar su poder: retención de las tres islas de los Emiratos Árabes Unidos (Abu Musa, Tunb Mayor y Tunb Menor) ocupadas por el Sha en noviembre de 1971; formación de alianzas con países asiáticos no árabes (India, China); insistencia en que se usase la expresión “Golfo Pérsico” en vez de las alternativas “el Golfo” o “el Golfo Árabe”; oposición a la presencia de fuerzas militares occidentales en el Golfo. De un modo algo sorprendente, ni en tiempos del Sha ni con la actual República Islámica, ha suscitado Irán uno de los principales componentes de todo nacionalismo históricamente nostálgico como la reivindicación de territorios perdidos. Casi en la misma medida que su vecino, Turquía, Irán acepta, casi en su totalidad, la pérdida de territorios (“las diecinueve ciudades”) en poder de Rusia a principios del siglo XIX, e incluso la reivindicación de la isla de Bahrein, a la que Irán renunció en 1970 con la mediación de la ONU y que, pese a haber sido resucitada de un modo episódico por algunos políticos durante el período revolucionario, ha sido definitivamente archivada por la República Islámica. Así, pues, si bien en algunos sentidos la República Islámica ha invertido la política exterior del Sha, rompiendo con los EEUU, Israel y Sudáfrica, y exigiendo una transformación radical del Oriente Medio, en otros sentidos se ha mantenido una considerable continuidad.

(6) Respecto a las relaciones externas del Sha, véase CHUBIN, SHAHRAM y ZABIH, SEPEHR, “The Foreign Relations of Iran”, Los Angeles: University of California Press, 1974.

Esta continuidad, por supuesto, también es aplicable a la posición de Irán respecto a las armas nucleares: el Sha empezó el lento desarrollo de un programa nuclear en los setenta, convencido de que el derecho iraní a un estatus de gran potencia regional, la poca fiabilidad de las garantías de seguridad que ofrecía Estados Unidos y el peligro planteado por otros estados aspirantes a convertirse en potencias nucleares, permitiría tarde o temprano que Irán pudiera poseer armas nucleares. Ningún país produce, o mantiene, armas nucleares con propósitos exclusivamente militares: esta posesión se basa en factores militares pero también en elementos que tienen que ver con el prestigio nacional, y también con el sentimiento general de que, en tiempos de crisis, otros estados tomarán buena nota del hecho de que un estado con el que están en conflicto sea una potencia nuclear. En varios sentidos, estas consideraciones se han reforzado, más que debilitado, desde el hundimiento del régimen del Sha en 1979.

En términos ideológicos, el legado más importante del pasado anterior a 1979 por lo que a la política interior y exterior de Irán se refiere, es *la fuerza del nacionalismo iraní*. Esto no es tanto una reliquia del antiguo imperio, ni tan siquiera de la importancia que tuvo Irán durante el período safawí y durante la dinastía de Qajar, como una consecuencia de la historia del país durante los últimos ciento veinte años, desde el Boicot del Tabaco de 1891 y todo lo que siguió; es decir, una explosión de nacionalismo que no fue tanto una respuesta directa al control colonial formal, sino a la presión y a la intervención exterior, a la debilidad doméstica y a las periódicas revueltas populares. Entre los hechos más dramáticos de su historia sobresale la ocupación de Irán por las fuerzas rusas y británicas, sin provocación o legitimación alguna, durante las dos Guerras Mundiales, y el golpe de estado de 1953 en el que el ejército iraní, con el apoyo de los servicios de inteligencia británico y norteamericano, derrocó al primer ministro electo Muhammad Mosadeq. Tres aspectos de este nacionalismo son especialmente relevantes aquí (7). Primero, este nacio-

(7) No existe, que yo sepa, ningún estudio del nacionalismo iraní que integre el registro histórico con la perspicacia y el rigor teóricos del reciente debate sociológico e interdisciplinar sobre el nacionalismo promovido por autores como Anthony Smith, Ernst Gellner y Benedict Anderson. Un buen libro sobre el período de Mosadeq es el de COTTAM, RICHARD, "Nationalism in Iran", Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1964. Como su título implica, no se trata sólo de un estudio sobre el nacionalismo persa o iraní, sino de los nacionalismos mayoritarios, y también de los minoritarios, que surgieron durante la Segunda Guerra Mundial, entre ellos el kurdo y el azerí. Cualquier reexamen contemporáneo de este tema tendrá que tener en cuenta cómo, después de décadas de definir el nacionalismo en términos seculares, a partir de finales de los setenta el nacionalismo se ha reformulado en términos predominantemente religiosos, como resulta evidente en la retórica del propio Jomeini.

nalismo es común a todo el espectro político de Irán; es un nacionalismo compartido por todos los grupos y tendencias de la vida política iraní, desde la izquierda radical secular y los nacionalistas liberales de la línea tradicional de Mosadeq, pasando por los monárquicos del régimen del Sha y por la población actualmente en el exilio en EEUU, hasta –lo cual es lo más relevante aquí– los revolucionarios de la República Islámica. Segundo, éste no es un nacionalismo dirigido contra un enemigo, o un grupo de enemigos, sino un nacionalismo bidireccional: mientras la mayoría de nacionalismos del tercer mundo en los tiempos modernos se han dirigido contra “Occidente”, es decir, contra Gran Bretaña, Francia y, más recientemente, Estados Unidos, y en el caso de los países de la Europa del Este contra Rusia y la Unión Soviética, el nacionalismo de Irán se dirige *tanto contra Occidente como contra el Este*. En este, y también en otros sentidos, el nacionalismo de Irán guarda muchas semejanzas con el de otro país que también tuvo un estatus semicolonial durante el pasado siglo, China. Tercero, al igual que en el caso de los chinos, y de hecho como en el de todas las antiguas potencias imperiales, el nacionalismo iraní manifiesta una solidaridad y simpatía muy escasas, o nulas, por otros pueblos y naciones de su región: lejos de compartir una visión más amplia de la identidad o la causa del Oriente Medio o del Asia Occidental en su oposición a la hegemonía o al imperialismo, sea como sea que esto se interprete, el nacionalismo y la cultura popular iraní manifiestan más bien un fuerte sentimiento de desdén, cuando no de desprecio, por los pueblos y países fronterizos con Irán: árabes, turcos, afganos, pakistaníes. Lo que significa en términos de política exterior, tanto bajo la República Islámica como bajo el Sha, que el nacionalismo iraní no busca una asociación colectiva regional o igualitaria con otros estados, especialmente con los estados árabes, sino más bien ejercer el rol que le dé preeminencia, o lo que en un sentido general podemos considerar “hegemonía” en la región. En otras palabras, la política de potencia regional y de influencia que persigue Irán por razones de estado y por interés estratégico, se ve intensificada por la actitud hacia los estados y pueblos vecinos que manifiestan tanto las élites como la opinión pública iraní.

A estos dos rasgos del pasado iraní, la influencia regional y el nacionalismo bidireccional, hay que añadir, además, un tercer elemento, evidente para cualquier observador, de la política exterior y de la cultura política iraní, a saber, su carácter “paranoide”, y aplicamos este concepto en el sentido neutro en que lo utiliza la ciencia política para denotar una propensión, tanto entre los políticos como entre la opinión pública en gene-

ral, a las teorías que ven a Irán como víctima de una manipulación exterior o, demasiado a menudo, como presa predilecta de conspiraciones organizadas por una colección de británicos, rusos, americanos, israelíes, etcétera (8). Cualquiera que haya trabajado en Irán, o en la política iraní, estará familiarizado con esta manera de ver las cosas: que si “los británicos” están manipulando al gobierno iraní; que si Fulano o Mengano es un agente del imperialismo o que está de algún modo “vinculado” (*vabaste*) a las conspiraciones imperialistas; que si los árabes, y/o los pakistaníes, en el fondo, no son más que agentes de Occidente. Entre estas grotescas, pero también muy familiares, teorías hay muchas relativas a la propia revolución: que si la revolución iraní no fue obra de los propios iraníes, sino que los mullah o ulemas introdujeron en el país a multitud de mercenarios afganos que pretendieron ser el pueblo iraní alzado en rebeldía; que si el Sha fue en cierto modo “traicionado” y abandonado en el último momento por los norteamericanos, que si hubieran querido habrían podido ayudarle; que el propio Jomeini, dadas las cosas terribles que hizo en Irán, debía de ser un agente británico, y que, si se hubiera afeitado la barba, se habría visto lo que llevaba grabado en la mejilla: “Made in England”.

Esta cultura paranoide se trata a menudo como algo exclusivo de Irán, y como el producto de unas estructuras muy profundamente arraigadas en el pasado iraní, y que se remontan probablemente a la visión de un mundo escindido entre el Bien y el Mal, propio de religiones maniqueas como la de Zoroastro o el mazdeísmo, que florecieron en Irán antes de la conquista árabe. Pero tales invocaciones de influencia cultural multiseccular no son necesarias y, a lo sumo, son simple especulación. Más relevante es, en cambio, y también desde una perspectiva comparativa, el legado de la experiencia semicolonial de Irán. En países como Irán no ha habido ningún período formal de gobierno claramente colonial, y por tanto ningún momento, por artificial que sea, de descolonización o proclamación de independencia. Lo que sí ha habido han sido décadas de manipulación desde el exterior, de interferencias y hostigamiento, que muchos piensan que todavía continúan y que han dejado un legado de sospechas que favorece la teoría de la conspiración desde la que muchos contemplan a las potencias exteriores. Que esto pueda decirse de varios países, ya sea de China, de Rusia o de Serbia, no hace sino subrayar los orígenes contemporáneos, e internacionales, de dicha cultura.

(8) Sobre este punto, véase AHRAHAMIAN, ERVAND, “Khomeinism”, London: I. B. Tauris, 1993, cap. 4, “The Paranoid Style in Iranian Politics”. Este texto, como sugiere su título, es un desarrollo de los argumentos de Richard Hofstadter sobre la política norteamericana.

Finalmente, está el legado religioso, y más específicamente la filiación chií, de Irán. Aquí resulta muy fácil –tan fácil como erróneo– hacer toda clase de generalizaciones. Los rasgos del chiísmo que más frecuentemente se citan como formativos en la política interior y exterior de Irán –el culto al martirio, la visión maniquea de un mundo escindido entre el Bien y el Mal, la creencia en una “mano oculta”, y por encima de todo el radicalismo y el revolucionarismo en casa y en el extranjero– no son precisamente los que definen la mayor parte de la historia moderna del chiísmo. De hecho, durante muchos períodos y en varios países, los chiíes han sido los más pasivos de los musulmanes, y sus líderes –ayatolás y demás– los que más aceptaron y se acomodaron a los poderes estatales de su tiempo. La emergencia del chiísmo como una doctrina radical es un producto de los setenta, tanto en el Líbano como en Irán, y es un producto derivado del contexto social e internacional y de la movilización política, no del sectarismo doctrinario. También es erróneo considerar a la Revolución iraní como una revolución puramente chií: si bien, por su propio éxito, la Revolución Islámica se reclama chií, y si bien Irán ha apoyado a los chiíes en el extranjero –en particular en el Líbano, en Irán y en Afganistán– el atractivo de la Revolución Islámica ha ido mucho más allá del campo propiamente chií, que constituye, como hemos visto, solamente una décima parte del campo musulmán. Entre los suníes de Turquía y Pakistán, y sobre todo entre toda la población musulmana suní de Palestina, Irán ha adquirido un gran prestigio. También es erróneo considerar esta revolución, su proceso y su ideología, como algo puramente o básicamente de carácter religioso: por supuesto que fue dirigida por el clero, en la persona del Ayatolá Jomeini, y que estableció una República Islámica, pero las principales consignas de la revolución (en una fórmula del triplete que es una clara imitación de la revolución francesa) tenían un carácter en gran parte secular y nacionalista: *istiqlal, azadi, jumhuri-yi islami*, “Independencia, Libertad y República Islámica”.

El legado religioso del Irán es relevante para su política exterior en otros sentidos. Primero, como una revolución musulmana, Irán no solamente ha ofrecido un ejemplo de lo que es una revolución, sino que también ha contribuido a definir la comunidad de los musulmanes, la *ummah*, como la comunidad relevante de los oprimidos del mundo, en contraste con la clase obrera, con los pueblos colonizados o, antes, con las víctimas del feudalismo. Efectivamente, la Constitución Iraní de 1980 se compromete a dar su apoyo a los “musulmanes en lucha” en todo el mundo. Del mismo modo, las potencias “imperialistas” occidentales son presentadas

no solamente como unos opresores en el sentido económico de la palabra, mediante un uso reciclado del concepto comunista de imperialismo, sino también como los “enemigos del Islam” y, por supuesto, como con-fabulados con los enemigos del Islam en el propio Oriente Medio: los israelíes, los gobernantes corruptos, los falsos musulmanes y los “hipócritas” (el término coránico es *munafiqin*) de diversa ralea. Segundo, el hecho de que las ciudades de Kerbala y Nayaf, sagradas de los chiíes, donde están enterrados Alí y Hussein, los fundadores del chiísmo, estén en Irak hace que el destino de aquel país, en mayor medida incluso que el de Palestina o el de la Arabia Saudí, sea considerado de una importancia central para la estrategia y la opinión pública iraní. Tercero, el chiísmo proporciona, cuando quienes lo usan así lo desean, una serie de temas que favorecen la apelación a una política exterior revolucionaria: el objetivo, o la utopía, de una era sin diferencias sociales y sin privaciones; un fuerte compromiso con la justicia social; un lenguaje poderoso, con un vocabulario y varias formas narrativas con el que deslegitimar a los oponentes, dentro del país y a escala internacional; la fe en un líder radical, emancipatorio e imbuido de inspiración divina, el Imam.

Determinantes desde 1979

A estos elementos propios del pasado pre-revolucionario hay que añadir ahora los elementos, aún más importantes, que, desde la revolución de 1978-79, han conformado la política exterior iraní. De forma sumaria, estos elementos son: la propia revolución, la “política dual”, que combina los intereses de estado con la exportación de la revolución, y la guerra con Irak.

La Revolución Islámica (1978-1979)

Todas las revoluciones sorprenden y contienen elementos novedosos, pero la revolución que barrió al régimen del Sha fue, ciertamente, uno de los acontecimientos más inesperados y extraordinarios de los tiempos modernos (9). En menos de seis meses, un movimiento de masas de protesta, que no recibió ningún apoyo exterior y que no tenía armas con las que luchar, debilitó y destruyó a un estado con un ejército de 400.000

(9) El mejor relato de la revolución es el de BAKHASH, SHAUL; “The Reign of the Ayatollahs”, London: I. B. Tauris 1983. Mi propio análisis en términos del marco de la sociología política, que se centra en el carácter populista de la revolución y en el contexto internacional, se encuentra en “Islam and the Myth of Confrontation”, London: I. B. Tauris 1993, traducido al castellano con el título “El Islam y el mito del enfrentamiento”, Barcelona: Bellaterra 2005, capítulo 2: “La revolución iraní en una perspectiva comparada”.

hombres, enormes recursos financieros y un importante respaldo internacional. Las protestas de masas, las manifestaciones y las huelgas que destruyeron al régimen de los Pahlavi comenzaron en setiembre de 1978, y a principios de febrero, con el Sha ya en el exilio, el Ayatolá Jomeini regresó del exilio y estableció un Gobierno Provisional, encabezado por el islamista liberal y veterano oponente del Sha, Mehdi Bazargan. Unas semanas más tarde, tras una votación masiva a favor en un referéndum convocado al efecto, se proclamó una República Islámica. Siguieron a esto todos los rasgos característicos de una revolución: un cambio de sistema político, la expropiación de las propiedades pertenecientes a la antigua familia dirigente y a sus asociados, reales o imaginarios, la huida hacia el exilio de cientos de miles de personas de la antigua élite y de la clase media iraní, crecientes conflictos entre la República Islámica y antiguos partidarios de la oposición secular y de izquierdas, la revuelta de algunas de las minorías étnicas y una represión de una crueldad, arbitrariedad y ferocidad increíbles. El establecimiento de la República Islámica en abril de 1979 fue seguido de una enérgica ofensiva contra la oposición en agosto de 1979, y en noviembre por una crisis desencadenada por la toma de la embajada norteamericana por un grupo islamista radical, en la que Bazargan fue reemplazado por un gobierno pro-Jomeini más militante y más clerical.

Igualmente, y como en otras revoluciones, la agitación política y social iraní tuvo repercusiones internacionales. Primero, Irán rompió con sus antiguos aliados –los EEUU, Europa e Israel– pero, al mismo tiempo, y en conformidad con su nacionalismo bidireccional, también incrementó el nivel de confrontación con la URSS, aplastando gradualmente al partido comunista prosoviético, haciendo llamamientos a la revolución islámica en las repúblicas musulmanas del Asia Central y la Transcaucasia, y dando apoyo a las facciones de la guerrilla islamista que luchaban contra el régimen comunista afgano que había subido al poder en abril de 1978, y posteriormente a las fuerzas soviéticas que habían entrado en el país en diciembre de 1979. De esta forma, la RII hacía realidad una de las principales consignas de Jomeini, *nah gharb nah sharq*, “Ni el Este ni el Oeste”. En segundo lugar, Irán cambió su política en Oriente Medio, rompiendo relaciones con Israel y apoyando, por un breve tiempo solamente, como se vio después, a la OLP, respaldando la extensión de la revolución islámica a Irak, Arabia Saudí y Bahrein, y estableciéndose, por sus palabras y sus acciones, como el centro de un nuevo movimiento radical antioccidental en toda la región. A finales de 1979, por consiguiente, se habían

sentado las bases de la rivalidad, prolongada y de carácter regional, que es evidente en 2007 y que ha llegado a dominar la política de toda la región: la rivalidad entre Irán y sus aliados, principalmente Siria, y los grupos opositores asociados con Siria, por un lado, y los EEUU y sus principales aliados –Israel, Arabia Saudí y Egipto– por el otro.

Respecto a otras regiones y estados, Irán actuó con más cautela, pero también fue encontrando dificultades continuamente. El único país con el que fue capaz de alcanzar un acuerdo general, en términos comerciales, diplomáticos y políticos, fue China (10). Esto adquirió una importancia creciente respecto al comercio y al petróleo, pero también proporcionó a Irán un aliado comprensivo aunque distante en el continente asiático. China hizo todo lo que pudo para atenuar la imposición y el impacto de las sanciones sobre Irán. Por su lado Irán, a pesar de sus llamamientos a la solidaridad islámica, apoyó a Beijing contra los rebeldes islámicos de Sinjiang, a los que consideraba como poco más que agentes turcos y por tanto norteamericanos. Con Rusia, país con el que después de dos siglos ya no tenía frontera común, Irán abandonó rápidamente su retórica revolucionaria, y en la cuestión de Chechenia dio su apoyo a Moscú, considerando a los rebeldes chechenos como radicales suníes respaldados por Arabia Saudí. Al igual que en el caso de China, Irán se benefició del comercio y de cierto grado de apoyo diplomático de Rusia, y también recibió la ayuda de Rusia respecto a su programa nuclear civil. Pero no fue una relación exenta de problemas: Irán y Rusia adoptaron posturas divergentes respecto al estatus legal del Mar Caspio, y por tanto respecto a la explotación de las importantes reservas de petróleo y gas natural de aquella región, y Rusia tuvo que ser escuchada, e Irán actuar en consecuencia, respecto a las preocupaciones americanas relativas al programa nuclear y a otros programas iraníes. Las relaciones con Europa occidental fueron menos fructíferas: aunque Irán trató, imitando la vieja política internacional de los países comunistas, de separar a EEUU, la principal potencia imperialista, de Europa, y creía que podría mantener relaciones diplomáticas, comerciales y financieras con el mundo exterior vía Europa, nunca consiguió construir una relación estable y cooperativa con los principales estados europeos. Repetidamente, desde 1979, con las tensas negociaciones mantenidas con la troica de la UE sobre las armas nucleares en el 2005 y el 2006, Irán ofreció diálogo y al mismo tiempo suscitó el antagonismo de sus interlocutores de la Europa occidental. En varias oca-

(10) GARVER, JOHAN; “China and Iran”, Seattle: University of Washington Press, 2006.

siones, se rompieron las relaciones con Gran Bretaña, Francia y Alemania: con el reino Unido las cosas llegaron a un punto crítico por el caso Salman Rushdie en 1989; con Francia, por el asesinato del ex primer ministro Shahpur Bakhtiar en París en 1990; y con Alemania, por el tiroteo contra cuatro políticos de la oposición kurda en Berlín en 1990, y por el veredicto de los tribunales que, en 1997, consideró responsables del mismo a unos altos funcionarios iraníes.

La “política dual”: interés de estado y exportación de la revolución

En materia de relaciones exteriores y de seguridad, Irán procedió a implementar la clásica política asociada con todas las revoluciones, la que el historiador E. H. Carr, en su estudio sobre la Revolución Bolchevique, calificó como “la política dual” (11). Con esta expresión, Carr se refería a que el estado revolucionario ejerce su actividad política a dos niveles, el de la seguridad nacional y la diplomacia, por un lado, y el del internacionalismo revolucionario y la promoción de la revolución y el cambio a nivel no oficial, por el otro. Esta dualidad es considerada a veces por los observadores de la revolución como una cuestión de secuenciación temporal: un período de radicalismo y revuelta seguido por un período más moderado y acomodaticio. Así fue como muchos observadores interpretaron la política exterior rusa en la década de los veinte, después del declive de la oleada revolucionaria en Europa, o la política china a mediados y finales de la década de los cincuenta, una vez concluidas las guerras de Corea e Indochina. Pero, como la historia de estos dos países demostró, la dualidad dura mucho más tiempo que esto, y eso es lo que ha sucedido en el caso de Irán. Los acontecimientos del período posterior al final de la guerra con Irak en 1988 y a la muerte de Jomeini en 1989, y las presidencias de Rafsanjani (1989-97) y Jatami (1997-2005), llevaron a muchos a esperar que Irán practicara una política exterior y de defensa más moderada y contemporizadora. Pero éste no fue el caso: la revolución en Irán, como las de Rusia y China, por no mencionar la cubana, tardaría mucho más, varias décadas al menos, en abandonar el aspecto radical de su “política dual”. Esto se debió en parte a que los procesos políticos e ideológicos desencadenados por la revolución seguían estando activos, y también a que el poder en Irán estaba sólo parcialmente en manos de los presiden-

(11) CARR, E.H.; “The Bolshevik Revolution”, vol. 3. Harmondsworth: Penguin, 1967. Sobre el estudio comparativo de las revoluciones y de sus políticas internacionales y consecuencias, véase mi “Revolution and World Politics. The Rise and Fall of the Sixth Great Power”, Basingstoke. Macmillan, 1999.

tes electos y de los políticos laicos, y a que más bien estaba –aunque de una forma no siempre visible– en las manos más militantes y partidarias de la línea dura de quien, desde 1989, era el líder supremo, el Ayatolá Khamenei. Así, ni siquiera bajo Rafsanjani y Jatami fue posible que Teherán estableciera un diálogo directo con los EEUU, y en cuestiones de política nuclear los dos presidentes más liberales no se apartaron ni un milímetro del consenso nacional. La elección de Ahmadinejad en el 2005 marcó un cambio en la política nacional y en el tono de las relaciones exteriores, y no hizo sino confirmar estas dos posturas fundamentales de la República Islámica.

La otra cara de la política dual fue conocida, explícitamente, como *sudur i inqilab*, “la exportación de la revolución”. Al igual que en otras situaciones post-revolucionarias a veces caóticas, y como también es cierto de un país como Arabia Saudí, no siempre era posible decir dónde terminaba la política estatal u oficial iraní, y dónde empezaban las acciones y las declaraciones no oficiales, si bien muy influyentes, de otras fuerzas políticas dentro del país. De todos modos, la República Islámica procedió efectivamente, bien por medio de una política estatal deliberada, o bien permitiendo a otros –ulemas radicales, “fundaciones” islámicas especiales o grupos militares y securitarios encubiertos– promover cambios radicales en otros países. En algunos casos, esto se quedó en nada y la República Islámica pronto moderó su tono en estas situaciones: ni en la Península Arábiga (Arabia Saudí, Kuwait, Bahrein, Yemen) ni en Asia Central y Transcaucasia (ni tan sólo en el parcialmente islamista Tayikistán) tuvo éxito la política de exportación de la revolución. A mediados de la década de los ochenta finalizó el respaldo a los grupos radicales en dichos países, e Irán empezó a buscar el establecimiento de unas relaciones normalizadas con ellos, aunque de hecho éstas se vieron continuamente alteradas. Con respecto a Asia Central, Irán decidió pronto adoptar una perspectiva a más largo plazo, confiando en que la política que llevaban a cabo turcos y norteamericanos acabaría con el tiempo suscitando el antagonismo de las poblaciones. Un experto de Teherán describió esta política como *siasat-i-dast i gol* “la política del ramo de flores”; con esto se refería a que cualquiera que llegase al aeropuerto de Teherán desde estos países, tanto si eran islamistas como si eran pro-rusos o pro-occidentales, sería recibido con el protocolo y el reconocimiento debidos.

En 1984, Jomeini dirigió una importante alocución a los diplomáticos iraníes, recordándoles la importancia de su trabajo y el interés que tenía la República Islámica en el desarrollo de unas relaciones correctas con otros

estados. En un curioso pero revelador incidente ocurrido en 1987, Jomeini pronunció un exaltado discurso denunciando a los gobernantes de Arabia Saudí (un país cuyo nombre oficial nunca usaba, prefiriendo en cambio denominarlo “el llamado Reino de Najd y Hijaz”, su nombre original de 1932). Jomeini pronunció este discurso después de que más de trescientos peregrinos iraníes resultaran muertos en un enfrentamiento durante la peregrinación a la Meca, en unas circunstancias que nunca llegaron a explicarse adecuadamente. Pero cuando, después del discurso del Ayatolá, Velayati, el ministro iraní de asuntos exteriores, pronunció un discurso de tono similar recibió, ante su sorpresa, una llamada telefónica de reprimenda del ayatolá, conminándole a hacer su trabajo y a mantener el diálogo con Arabia Saudí, y dejando que fueran otros quienes se ocuparan de la denuncia.

La guerra con Irak (1980-1988)

Fueron los ocho años de guerra con Irak, mucho más que la propia revolución, lo que dio forma a la República Islámica. Si durante la revolución murieron, como mucho, unos cuantos miles de personas, fueron varios cientos de miles los que murieron durante el conflicto con Irak. Regiones enteras y todas las áreas urbanas de la frontera con Irak fueron destrozadas, grandes cantidades de personas desplazadas, y la economía supeditada a las presiones y a las distorsiones de la guerra. Lo más importante de todo fue que durante la guerra con Irak se formaron las instituciones clave del moderno estado iraní, y fue igualmente durante la guerra cuando se estableció la visión del mundo, y de las relaciones entre las élites, de los máximos responsables de la RII, tanto clericales como laicos. En muchos sentidos, la guerra con Irak desempeñó en la revolución iraní el mismo papel que la guerra civil rusa había desempeñado en la formación del estado bolchevique: fue la guerra civil, con sus estructuras militares igualitarias y de seguridad, la que forjó el estado de Lenin, Trotsky y Stalin; y fue la guerra con Irak la que forjó el estado de Jomeini, Khamenei y Ahmadinejad.

En primer lugar, la guerra llevó a la creación y a la consolidación de una serie de organizaciones militares y securitarias que iban a jugar un papel al menos tan importante como el de las fuerzas armadas regulares en la propia guerra. Si bien es cierto que el ejército regular fue reconstituido después de la invasión iraquí de setiembre de 1980, nunca recuperó la preponderancia que había tenido en tiempos del Sha: la Guardia de Corps o guardianes de la Revolución Islámica (*pasdaran*), una milicia de

seguridad establecida en principio para enfrentarse a las fuerzas de la oposición dentro del propio Irán y que contaba ahora con unos 350.000 miembros, y la milicia Movilización de los Oprimidos (*basij*) fueron los dos grupos principales en este sentido; pero la guerra con Irak también llevó a la reorganización y al fortalecimiento de los diversos grupos policiales internos y de los servicios de inteligencia que el régimen había establecido después de la caída del Sha. Al mismo tiempo, una nueva élite de militantes, hijos de la revolución, a menudo de origen muy modesto, con muy poca o nula experiencia internacional, y extremadamente leales al ayatolá Jomeini y a su mensaje, emergieron como cuadros básicos de la revolución. Única en este sentido entre todas las revoluciones modernas, la revolución iraní no fue obra de un partido político, o (como en el caso de Cuba) de un movimiento político indistinguible. Siguiendo el modelo soviético, después de la revolución se fundó un “partido dirigente”, el Partido Republicano Islámico (*hizb i jumhuri yi islami*), pero nunca llegó a ser una organización estatal efectiva, y después de la muerte de su fundador, el Ayatolá Beheshti, en 1981, se fue deteriorando rápidamente. La auténtica función de un partido dirigente –la de movilizar, organizar, adoctrinar y vigilar al pueblo iraní– la desempeñó una red informal de comités de las mezquitas, presidida por el clero leal a Jomeini o nombrado por él, en conjunción con los nuevos servicios de seguridad creados durante la revolución y la guerra con Irak.

La ideología producida por la guerra fue una combinación militante de internacionalismo revolucionario, culto chií al martirio y nacionalismo, siendo este último el elemento dominante. Mientras la propaganda iraní hacía llamamientos en pro de la extensión de la revolución a Irak, y de hecho contribuía al estallido de la guerra suscitando el antagonismo de Irak en los meses precedentes, y mientras los soldados iraníes eran llevados a creer que participaban en un ritual chií de autosacrificio que iba a llevarlos al paraíso, el elemento más poderoso de la propaganda durante los años de la guerra fue el nacionalismo iraní. El ataque iraquí fue presentado como parte de una serie más amplia de agresiones por parte de poderes exteriores, del Este y del Oeste, llevadas a cabo durante el último siglo. El hecho de que los iraníes creyesen que Sadam había sido alentado por Occidente y por Israel a lanzar su ataque, o incluso que había recibido la orden de hacerlo, y la ayuda real dada a Bagdad tanto por el Este como por el Oeste después de 1982, confirmaban el punto de vista de que la guerra era parte de la larga hostilidad imperialista contra Irán y el pueblo iraní. Fue a partir de esta experiencia, y mediante las instituciones y el

adoctrinamiento ocasionados por la guerra, que se formó el grupo del actual presidente Ahmadinejad. De hecho, de los seis candidatos a los que se permitió inicialmente presentarse a las elecciones presidenciales en 2005, al menos cuatro de ellos habían sido guardianes de la revolución.

Las estructuras del poder interno (12)

Un cuarto de siglo después de la revolución, no demasiado tiempo en términos del ciclo vital de las revoluciones modernas, Irán sigue siendo un país dirigido por una élite revolucionaria, la coalición del clero y sus asociados laicos que tomaron el poder en 1979 y que son los seguidores de Jomeini (13). Fueron entrenados en una escuela muy dura, no solamente por la represión del Sha y la revolución, sino también y de un modo más importante, por la violencia subsiguiente de 1979-81, en la que murieron muchos de sus camaradas, y por los ocho años de guerra con Irak, de la que surgieron algunas de las instituciones clave paramilitares y de inteligencia del régimen, actualmente asociadas con Khamenei. La clase dirigente en su conjunto, tal vez unas 5.000 personas entre laicos y clérigos, establecieron una fuerte unión, y compartiendo negocios e intereses políticos, han formado una *nomenclatura* islámica que ha capeado muchas tormentas y que sabe muy bien que la desunión puede equivaler al fracaso, como le ha sucedido a más de una élite revolucionaria. La pluralidad formal de las instituciones estatales, tal como ha sido delineada por Buchta, se solapa con las redes informales de facciones políticas, matrimonios de conveniencia e intereses comunes. A medio plazo, si no también a largo plazo, ésta es una fórmula que funciona, y en la medida en que sigan llegando las rentas del petróleo y que no surja una oposición fuerte, violenta y organizada, continuará funcionando. Las tres facciones principales del régimen –la conservadora de Khamenei, la centrista de Rafsanjani y la reformista de Khatami– han alcanzado, en este sistema, una cierta forma de equilibrio político, estando el poder en última instancia en la primera de estas facciones, pasando la segunda de ellas a uno u otro lado según las ocasiones. Es esencial no perder de vista, tanto para formarse un juicio sobre el presidente Ahmadinejad como sobre su pre-

(12) SCHIRAZI, ASGHAR; “¿Una república imposible?”, Amirahmadi, Hooshang; “Estructura del poder en la república islámica” y Milani, Abbas; “El milagro del nuevo milenio” en Irán por dentro Vanguardia Dossier: Número 24, julio-septiembre 2007

(13) BUCHTA, WILFRIED; “Who Rules Iran?” Washington DC: Washington Institute for Near East Policy, 2000; Alamadari; Ali Gheissari y Vali Nasr, “The Conservative Consolidation in Iran”, Survival, vol. 47, n° 2, verano 2005.

decesor reformista Khatami, que, en cuanto presidentes electos, su poder es limitado, pues la autoridad fundamental la detenta en última instancia el *Rahbar* o líder, Khamenei (14).

El particular carácter híbrido de la revolución y de la constitución de 1980 religioso/secular, tradicional/moderno, electo/no electo ha producido un sistema de dos caras, una de ellas formada por las autoridades religiosas no elegidas que controlan las organizaciones legales y las principales organizaciones militares, y un ala, más reformista, formada por los políticos electos que controlan el ministerio de asuntos exteriores y otras áreas. Hay una especie de equilibrio inestable entre ellas: nadie debe pensar que los partidarios de la línea dura abolirán la diferencia, pero tampoco que cederán el poder alguna vez. La pluralidad del Irán contemporáneo no es el signo de ninguna democratización incipiente, ni representa el final del gobierno autoritario, como en la Europa del Este de finales de los ochenta. Aparte de otras cosas, los líderes de la RII han aprendido la lección de los errores de Gorbachov –las reformas internas y una actitud conciliadora en política exterior no es una actitud recompensada por Occidente, sino el preludio del colapso– y están decididos a no cometer el mismo error. La ecuación básica en Irán durante los últimos treinta años ha sido la de una minoría autoritaria que controla los mecanismos judiciales, las fuerzas armadas y la ideología, y que está decidida a reprimir, encarcelar y si es preciso matar, usando fuerzas estatales o paraestatales –por ejemplo, Hizbollah–, frente a una mayoría aún embrionaria, desorganizada y sin dirección, que está cansada de la violencia y no está dispuesta a recurrir a ella.

La perspectiva más amplia es la de que este equilibrio puede durar mucho tiempo, y que es muy poco lo que el mundo exterior puede

(14) El círculo íntimo del líder espiritual constituye una especie de gobierno efectivo, pero invisible y al que no se exige responsabilidad, o, para decirlo de la forma que se dice en otros países, un “estado dentro del estado”. Este grupo incluye al Ayatolá Mohammadi-Golpayegani, secretario del gabinete del líder y también secretario del gabinete del anterior líder, el Ayatolá Jomeini; Hojjat ul-Islam Mirhijazi, un clérigo y antiguo comisario político en las fuerzas armadas durante la guerra con Irak; Ali Akbar Velayati, antiguo ministro de asuntos exteriores, y efectivamente el auténtico ministro de exteriores en la medida en que sigue siendo el que define, si no la política concreta, sí las grandes líneas generales y las líneas que no pueden cruzarse; el general Mohammad Baqr Zolghadr, vicecomandante de los guardianes revolucionarios; Ali Afshar, antiguo alto cargo del basij; Hojjat ul-Islam Rouhani, presidente del Consejo Nacional de Seguridad con el presidente Khatami; Abbas Maleki, antiguo director del Instituto de Estudios Políticos Internacionales, entonces director de Instituto del Caspio y Transcaucasia y actualmente editor del influyente periódico de la municipalidad de Teherán, Hamshahri.

hacer para cambiar las cosas, excepto respaldar los derechos civiles y la libertad. Una apertura a la Organización de la Conferencia Islámica (OIC) tendría un efecto liberalizador muy importante y les resultaría difícil de controlar. El bando de Rafsanjani afirma ser un mejor aliado en este sentido que el bando reformista, porque, siendo *bazaríes*, favorecen una política de libre mercado, comercio con Occidente, etc. Los conservadores, con el actual presidente Ahmadinejad, están decididos a oponer resistencia hasta el final y no les preocupa la voluntad popular ni el mundo exterior. Recorren cada vez más al nacionalismo. Creen, erróneamente y al igual que otros líderes iraníes del pasado siglo, que el mundo irá hacia ellos, que disponen de más tiempo del que realmente tienen (esto se hace igualmente patente en su conducta prevariadora de negociación con las compañías petrolíferas occidentales). Probablemente la mayor debilidad de la élite islámica de la RII es su absoluto desconocimiento de las cuestiones económicas y su falta de una estrategia económica nacional; en este punto, la comparación con la China posterior a 1978 es sorprendente. En cierta ocasión, Jomeini calificó la preocupación por las cuestiones económicas como algo propio “de burros”. Tienen suficientes rentas procedentes del petróleo, y de sus propias actividades comerciales, como para mantener las cosas como están durante mucho tiempo; una vez más, a pesar de la ineficacia económica, la corrupción y la fragmentación de la política. No es fácil establecer una analogía con la disolución de la URSS a finales de los ochenta.

Ya hemos mencionado el papel que desempeña la cultura política en las percepciones y en las políticas iraníes. Ninguna discusión sobre la estructura política en Irán sería completa sin mencionar la forma en que es percibida por la mayoría de la población, y sin referirnos a la cultura política que da forma, y a menudo deforma, dichas percepciones. Como ya hemos dicho, la cultura iraní está impregnada de referencias al pasado –preislámico imperial, literario, reciente– y esto resulta evidente tanto en las declaraciones de la élite como en las actitudes populares. Gran parte de la política iraní, por tanto, se lleva a cabo en términos de ironía, alusiones y humor amargo. En general, la política de la élite actual, a pesar de estar dividida, se resume en una sentencia persa: *nami dar birun, sakht dar dakhil* –“Blando por fuera, duro por dentro”. La aparente disputa faccional actual es desestimada por muchos iraníes y considerada como una simple fachada, un teatro de polichinelas, *kheimishabazi*. También fueron muchos quienes, al despedir a Khatami, dijeron que, al fin y al cabo, no

era más que otro ulema –*sag i sorkh baradar i shakal ast*– “el perro rojo es el hermano del chacal”. (15)

Tampoco debe olvidarse que, para muchos iraníes, la República Islámica de Irán como tal solamente fue posible gracias a un complot organizado por los británicos. Como explicaba antes, durante la revolución se decía que si Jomeini se hubiera afeitado la barba, se habría podido leer lo que llevaba grabado en la mejilla: “Made in England”. Un relato algo más sutil de la revolución es el que me dio recientemente un aparentemente sofisticado alto ejecutivo iraní que había vivido muchos años en Occidente: “Mire, profesor, usted no puede darse cuenta de ello porque no es iraní, pero ninguno de esos millones de personas que se manifestaban por las calles gritando contra el Sha eran realmente iraníes. A todos ellos los trajeron los ulemas desde Afganistán en miles de autocares”. Más o menos lo mismo dijeron los liberales del norte de Teherán de las multitudes que se apiñaron en torno a la tumba de Jomeini al sur de Teherán. Otras muchas conspiraciones serán sin duda desveladas. El antiguo presidente Rafsanjani se sitúa entre Khatami y Khamenei y va oscilando entre uno y otro –es lo que en Irán llaman *hizb i bad*, “el partido del viento”–. Pero el centro de su poder se encuentra en el Consejo para el Discernimiento del Interés. También tiene muchos intereses de tipo empresarial. Sus partidarios dicen que, al final, Occidente tendrá que volver a tratar con los *bazaríes* y dejar estar a los soñadores y a los ex-socialistas del campo de Khatami.

1990 y después: Irán y la maduración de la Gran Crisis del Asia Occidental

La política exterior de Irán desde 1979 puede dividirse, de un modo general, en tres grandes fases: los primeros años de la revolución y de la guerra con Irak, hasta la muerte del Ayatolá Jomeini (1979-1989); los años de una política más pragmática y reformista, tanto nacional como internacionalmente, bajo las presidencias de Rafsanjani y Khatami (1989-2005); y la tercera fase, la actual, la iniciada con la elección del presidente Ahmadinejad en 2005. Durante estas tres fases, la política ha sido dicta-

(15) El chiste político más evocador de entre los que circulan por Teherán, basado en los rumores de los últimos años según los cuales finalmente el clero va a ceder el poder, se refiere a un hombre que llega a Teherán procedente de Marte dentro de 400 años. Todos los que le reciben lo hacen mostrando tres dedos con la mano y con una expresión de esperanza en el rostro, y cuando pregunta cuál es el significado de aquel gesto le contestan: “¿No ha oído las noticias, señor? ¡Se van [los ulemas] dentro de tres meses!”.

da por una combinación de factores, disputas internas y cambios, por un lado, y por los acontecimientos regionales e internacionales, por el otro. Claramente, y en consonancia con el modelo de los cambios domésticos abruptos que se producen en los estados post-revolucionarios, los cambios y las incertidumbres en el interior del propio Irán han desempeñado un importante papel: la llegada de Ahmadinejad, inesperada para muchos observadores, tanto iraníes como extranjeros, constituyó otro ejemplo de este paroxismo de reafirmación revolucionaria que también se dio en Rusia en la década de los treinta, en China en la de los sesenta y en Cuba en la de los ochenta. Al mismo tiempo, Irán ha reaccionado ante los más importantes cambios en la escena regional e internacional, y también ha intentado aprovecharse de ellos. Acontecimientos externos tan dramáticos como la revolución y la intervención soviética en Afganistán (1978-1989), la ocupación iraquí de Kuwait (1990-1991), el colapso de la URSS (1991), la detonación de armas nucleares por parte de indios y pakistaníes (1998) y la retirada de Israel del Líbano (2000) fueron seguidos, en años más recientes, por los ataques de setiembre del 2001 y sus consecuencias, de gran importancia para Irán, concretamente la ocupación norteamericana de Afganistán (desde el 2001), la invasión de Irak (2003) y la subsiguiente guerra civil en el país, y el estallido de la guerra entre Israel y Hizbollah (2006).

El reto a la hora de interpretar los antecedentes de la política exterior iraní es reconocer de qué modo han interactuado los diferentes niveles –doméstico, regional e internacional–, pero también el de identificar en qué medida cada uno de ellos ha sido autónomo: así, por ejemplo, el equilibrio entre las facciones domésticas se ha visto poco afectado por los acontecimientos internacionales, con la excepción de la invasión iraquí de 1980, y ha estado más relacionado con el papel desempeñado por las facciones, y por los individuos, dentro del régimen; al mismo tiempo, si bien Irán ha intentado aprovechar las oportunidades que se le presentaban con los cambios habidos en la región, a menudo ha sido incapaz de hacerlo (la invasión iraquí de Kuwait y la caída de los talibanes son dos ejemplos de ello). Además, algunos aspectos de la política exterior iraní han mantenido una considerable coherencia durante todo este período: la construcción y el mantenimiento de una alianza, no muy firme pero sí importante, con China; una política moderada en Transcaucasia y en Asia Central; la alianza, duradera y flexible, con Siria (16); y, lo cual no es lo menos impor-

(16) Sobre este punto, véase GOODARZI, JUBÓN; “Siria and Iran”, London: I. B. Tauris, 2006.

tante, el lento pero deliberado desarrollo de una capacidad nuclear. Estas políticas son componentes importantes de la política exterior global de Irán y se han visto escasamente afectadas por los cambios domésticos y las disputas entre facciones.

Si durante la primera década más o menos, hasta la muerte de Jomeini, las energías se centraron en la supervivencia del régimen frente a los enemigos internos, primero, y a la invasión iraquí, después, el desarrollo más importante desde entonces para Irán ha sido el desarrollo de una nueva configuración regional en el mundo árabe, al sur y al oeste, y en Afganistán y el sur de Asia, al este y al sudoeste. Este proceso, que data más o menos del final de la Guerra Fría en 1989-1991 y de la crisis por la invasión iraquí de Kuwait en 1990-91, llevó al desarrollo de una serie de conflictos locales, enconados y no resueltos, y al mismo tiempo a una mayor interacción e intersección de estas diferentes crisis. Es por esta razón que, en mi propia obra, he introducido el concepto de “la Gran Crisis del Asia Occidental”, con el cual pretendo indicar que ha surgido una nueva región que incluye no solamente al mundo árabe y a Turquía con Irán, el “Oriente Medio” tradicional, sino también Afganistán y Pakistán (17). Obvios ejemplos de este complejo son: el papel cada vez mayor de Irán en los asuntos del Líbano y también de Palestina; la emergencia, por primera vez en la historia moderna, de un conflicto activo entre suníes y chiíes, evidente sobre todo en Irak; la creciente preocupación por los intentos de Irán de acceder a las armas nucleares, producto en parte de las lecciones de Irak y también de las explosiones paquistaníes de 1998; y la intersección, a modo de contrapunto y potencialmente explosiva, desde el 2001-2003 de la guerrilla de resistencia a los norteamericanos en Irak y en Afganistán. Tal vez el elemento más claro de esta intersección, y de la mayor interrelación existente en las diferentes zonas en conflicto, es la actividad de la guerrilla radical y clandestina de los *jiihadistas* suníes, vagamente coordinada e inspirada por Al Qaeda: a pesar de las exageraciones que se han producido al hablar de este asunto, Bin Laden consiguió efectivamente crear en el Afganistán de los ochenta una milicia de jóvenes militantes musulmanes llegados de muchos países y que, con el fin de la guerra en el país a principios de la década de los noventa, regresaron a sus propios países, Egipto, Yemen, Argelia o Arabia Saudí, para proseguir su lucha en ellos. Frustrados en muchos sentidos por la resistencia de los estados, que eran el objetivo inicial, este movimiento procedió luego a extender su lucha hacia objetivos

(17) He desarrollado esta idea en “The Middle East in International Relations”, Cambridge: CUP, 2005, capítulo 5.

occidentales, en Nueva York (2001), Madrid (2004) o Londres (2005). La invasión americana de Irak en el 2003 desplazó de nuevo el foco de la lucha a Oriente Medio y al Asia occidental en general, y, por consiguiente, a las fronteras con Irán.

Con una considerable astucia y flexibilidad, Irán ha tratado de aprovecharse de estos desarrollos que, en un sentido amplio, le han proporcionado nuevas oportunidades para hacer progresar su “política dual”. En efecto, el 11 de setiembre y la respuesta norteamericana le dieron a Irán una segunda oportunidad histórica y estratégica para tratar de conseguir sus objetivos. En el lado positivo, la invasión israelí del Líbano en el 2000 ofreció la posibilidad de una gran victoria propagandística para Irán, de quien se consideró que había armado y financiado el éxito de Hizbollah en la expulsión de los israelíes. La invasión de Afganistán destrozó al principal enemigo de Irán en el este, los talibanes, y la de Irak en 2003 eliminó al régimen que Teherán había estado intentando desalojar del poder durante más de dos décadas, sobre todo a lo largo de la prolongada y frustrante guerra de los ochenta. El hecho de que, subsiguientemente, Estados Unidos se viese envuelto en unas guerras en Afganistán y en Irak que no era capaz de ganar y que han servido para subrayar la debilidad de las capacidades militares norteamericanas, solamente ha servido para reforzar la confianza de Irán.

En el marco de la “Gran Crisis del Asia Occidental”, Irán se sintió capaz de hacer progresar su principal reivindicación estratégica e ideológica: la de ser reconocido como la potencia regional dominante. Irán no tiene, repitámoslo un vez más, pretensiones territoriales sobre otros estados y no desea someter a sus vecinos como, por ejemplo, hicieron los norteamericanos en América Central y en el Caribe en las décadas de los cincuenta y los sesenta, o aún más, como hizo la URSS en Europa del Este después de la Segunda Guerra Mundial. Pero Irán ha deseado ser reconocido como un componente importante y necesario de todos los conflictos subregionales que se han producido cerca de sus fronteras: en Afganistán, Transcaucasia, Irak, el Golfo, el Líbano y Palestina. Es aquí donde convergen los dos componentes de la “política dual”: la aspiración postimperial y el internacionalismo revolucionario. Y es en este contexto donde la política nuclear de Irán adquiere su pleno significado. Las armas nucleares desempeñan varias funciones, desde el objetivo más concreto de evitar invasiones hasta funciones políticas más generales como la de aumentar el prestigio del estado, movilizar a la opinión pública y fortalecer las bazas de un poder en crisis. Lo que antes de finales de los noventa era

una parte relativamente secundaria de la política exterior y de defensa global de Irán, se vio ampliado por los desarrollos habidos en la propia región del Asia Occidental: la explosión nuclear paquistaní de mayo de 1998, las invasiones norteamericanas de Afganistán e Irak, y la mayor implicación política y diplomática de Irán en las crisis subsiguientes en estos dos países, y en el conflicto Líbano/Palestina. Las armas nucleares son, para Irán como para cualquier otro país, el medio de conseguir sus objetivos políticos, diplomáticos y de prestigio.

Los límites del poder iraní

El curso de los acontecimientos en Oriente Medio y en Asia Occidental en años recientes, y los errores de EEUU y sus aliados, sobre todo en Palestina y en el Líbano, por un lado, y en Irak, por el otro, han dado un nuevo impulso a la revolución iraní en el escenario internacional. Del mismo modo que la revolución cubana consiguió su mayor éxito en Nicaragua con la victoria sandinista de 1979, dos décadas después de su propio triunfo, y del mismo modo que la URSS llegó al punto álgido de su influencia en Europa a finales de la década de los cuarenta, tres décadas después del 1917, también la revolución iraní, que ha mantenido sus aspiraciones, mediante su “política dual”, a extender su influencia como estado y *también* como revolución se ve ahora mismo enfrentada con un clima regional excepcionalmente favorable.

Dicho esto, existen evidentemente unos límites al potencial de la influencia iraní que, a la larga, pueden inhibir la consolidación de una esfera de influencia en Asia Occidental a la que Teherán evidentemente aspira. En primer lugar, Irán, a pesar del alza del precio del petróleo y de su confiada actitud a nivel internacional, se enfrenta a serios problemas económicos, resultado de la mala gestión durante más de dos décadas, de las sanciones internacionales y de las distorsiones impuestas por la propia élite militar-clerical del petróleo. A pesar de las sanciones, Irán puede continuar exportando petróleo y gas natural, pero a consecuencia de ellas no ha podido asegurarse una mayor y más fiable inversión exterior, y se ha visto progresivamente privado de acceso al crédito internacional, con el resultado de que ha tenido que pagar en metálico una serie de proyectos importantes (18). Como resulta evidente en otros países del tercer mundo, por ejemplo en Venezuela, que han cedido a la tentación de un

(18) MCDOWELL, ANGUS; “Iran: the price of Sanctions”, Middle East Economic Digest, 13-19 abril de 2007.

populismo alimentado por las rentas del petróleo, Irán puede usar las altas rentas que actualmente produce el petróleo para evitar llevar a cabo reformas políticas o en sustitución de ellas, pero es incapaz de resolver muchos de los problemas de mayor calado con los que se enfrenta y que lleva mucho tiempo postergando. Además, y al igual que en Venezuela, los fondos supuestamente reservados para ser destinados a proyectos de desarrollo a largo plazo de la industria del petróleo, están siendo desviados, y esquilmos, para financiar programas sociales domésticos a corto plazo y para financiar costosas iniciativas y aventuras en el extranjero. El desempleo supera el 20 por ciento, la producción agrícola y la industrial son muy ineficientes, muchos bienes de consumo de primera necesidad están subvencionados, la industria petrolífera sufre una crónica falta de inversiones, la corrupción y el despilfarro de la élite, tanto en armas como en proyectos ideológicamente sancionados, están siendo muy perjudiciales. Más allá del agotamiento de los recursos petrolíferos y de la incapacidad de desarrollar una economía no petrolífera, la tendencia negativa más importante es la baja calidad de su sistema educativo, sobre todo en lo referente a las habilidades necesarias para la gestión de una economía moderna, lo que puede inhibir gravemente el crecimiento y determinar un ineficiente uso de los recursos en el futuro.

Al mismo tiempo, hay unos límites claros a la capacidad de Irán de hacer efectiva su influencia internacional, y de mantenerla. El más obvio de todos es la continua disputa sobre el tema de las armas nucleares, que deja abierta, como mínimo, la imposición de nuevas y costosas sanciones; sanciones que exacerbarán con toda seguridad los problemas económicos que ya tiene el país y que confirmarán aún más la reticencia de los bancos y empresas internacionales a efectuar préstamos y a invertir en Irán. En el peor de los casos, este impasse, acompañado de la sanguinaria retórica anti-israelí que esgrime el presidente Ahmadinejad y otros políticos iraníes, podría llevar a una invasión y a un ataque aéreo norteamericano y/o israelí que, aunque no consiguiese derrocar al régimen, perturbaría gravemente las infraestructuras y el desarrollo de la economía del país. Aparte del tema nuclear, hay otros límites a la influencia de Irán en la región. En Afganistán, su frontera oriental, Irán tiene muy pocos aliados competentes y se encuentra en una posición mucho más débil respecto a las fuerzas que cuentan con el apoyo de Pakistán de la que tenía en la década de los ochenta. En Irak, Irán tiene un interés general en la emergencia de un régimen predominantemente chií y pro-iraní, pero desde el año 2004 las perspectivas de que esto llegue a ser una realidad se han ido

haciendo cada vez más remotas. Es posible que Irán tenga una gran capacidad de influencia sobre algunos de los grupos chiíes a los que dio apoyo contra Sadam Hussein, concretamente *al da'wa* y el CSRIL [Consejo Supremo de la Revolución Islámica Iraquí], ambos fuertemente representados en el nuevo gobierno y en las fuerzas de seguridad de Bagdad; pero tiene mucho menos control sobre las nuevas y más sectarias milicias que han ido emergiendo entre los chiíes, como el Ejército del Mahdi de Moqtada al-Sadr, e incluso éste ha empezado a fragmentarse en varios grupos autónomos e incontrolables. Y aquello sobre lo que Irán tiene todavía menos control es sobre la guerra civil entre suníes y chiíes que, desde comienzos del 2006, ha sido la realidad dominante en Irak y donde el odio, la venganza, el bandolerismo y el caos impiden la imposición de un control efectivo, sea lo que sea lo que trate de hacer para ello cualquier actor exterior interesado, tanto si es Irán como si son los norteamericanos. Puede afirmarse que si, mientras en 2003-2005, Irán mantuvo una influencia efectiva en Irak, ahora este ha dejado de ser el caso, y ello puede tener consecuencias peligrosas para ambos países.

En otras partes de Oriente Medio, las tornas podrían girarse hasta cierto punto en contra de Irán. En algunos países suníes como Kuwait, Jordania o Arabia Saudí, los gobiernos y al menos una parte de la población se oponen abiertamente al aumento de la influencia iraní, que es vista como parte de un plan chií de expansión en la región. En Palestina, de momento, Irán mantiene una estrecha alianza con los grupos de la guerrilla suní, la Jihad Islámica y Hamas, pero esto ha provocado también un cierto sentimiento popular anti-iraní. En Líbano, la influencia iraní ha tomado un giro paradójico: si bien ha mantenido e incluso consolidado su relación con el principal grupo chií, Hizbollah, sobre todo después de la guerra con Israel de julio-agosto del 2006, también ha ido perdiendo pie, en años recientes, en los campos de refugiados del Líbano, donde se calcula que viven unos 350.000 palestinos. Aquí ha surgido una nueva generación de militantes pro-Al Qaeda, que ha desplazado a gran parte de los líderes de la vieja OLP que dominaban en estos campos, así como a los predicadores y a los organizadores de las mezquitas que surgieron, con el apoyo iraní, en la década de los ochenta. En conjunto, el hecho de que, por primera vez en la historia moderna, haya un serio conflicto suní-chií en el mundo árabe, con su manifestación más sangrienta en Irak, solamente puede ser un contratiempo para Irán en sus aspiraciones a ejercer una influencia regional. Siria seguirá siendo su único aliado mientras el régimen baasista de Bashar al-Asad permanezca en el poder, pero no es nin-

gún secreto que el régimen está perdiendo capacidad de control ideológico y coercitivo, y que la fuerza política dominante en el país son ahora los miembros suníes, y claramente anti-chiíes, de la Hermandad Musulmana.

Las opciones de la política occidental

El mundo exterior puede comentar lo que está sucediendo en Irán, hacer sugerencias al respecto y, en caso necesario, condenarlo, pero tiene pocas palancas con las que poder influir en el curso de los acontecimientos. Las sanciones, si llegan a imponerse, pueden aumentar la confusión y el resentimiento nacionalista dentro del país, y debilitar a aquellos que, dentro del gobierno o en la oposición, y en la sociedad, están a favor de establecer unas mejores relaciones con Occidente. Tampoco hay demasiados interlocutores válidos fuera del país; de hecho, es muy importante, en este contexto, evitar a casi todos los exiliados iraníes, tanto si se trata de los miembros del CNRI/OMP como si se trata de los monárquicos. Son unos charlatanes, exageradores e inventores de toda clase de calamidades. El CNRI [Consejo Nacional de la Resistencia Iraní], dirigido por la OMP [Organización de los Mujahidines del Pueblo], en persa *mujahidin i khalq*, no tiene ninguna credibilidad en Irán: es un grupo totalmente desacreditado e internamente represivo, irresponsablemente consentido en Estrasburgo y en los parlamentos occidentales (19). No debe olvidarse que entre 1986 y 2003 los mujahidines de la OMP fueron protegidos y pagados por Sadam Hussein. Aunque se dedican a distribuir informaciones sobre la situación política y militar dentro de Irán, incluyendo los temas nucleares, los desertores, etc., estas informaciones suelen carecer de todo fundamento y estar confeccionadas a medida para adaptarse en cada momento a la principal inquietud de los gobiernos occidentales, sea la que sea. La buena información sobre las violaciones de los derechos humanos no proviene de los exiliados iraníes, de la derecha o de la izquierda, sino de Amnistía Internacional y de Human Rights Watch. Desgraciadamente, virtualmente no existen voces ni fuentes sensatas liberales, socialdemócratas o independientes, con la excepción del personal de los servicios de la BBC persa y algunos académicos iraníes, particularmente el profesor Ervand Abrahamian y el profesor Reza Afshari en Nueva York, el profesor David Menashri en Tel Aviv, y el profesor

(19) Sobre los mujahidines, véase la espeluznante y brillante autobiografía de un antiguo líder de la organización, BANIDADR, MASUD; "Masud. Memoirs of an Iranian Rebel", London: I. B. Tauris, 2002, y ABRAHAMIAN, ERVAND; "The People's Mujahidin of Iran", London: I. B. Tauris 1997.

Mohamed-Reza Djalili en Ginebra. La mayoría de los demás tienden a mostrarse acomodaticios, o a dejarse llevar por sus ilusiones respecto a los cambios políticos en Irán y acerca de posibles compromisos en la política exterior iraní. Subestiman la base del poder doméstico, la determinación y, en ocasiones, la precipitación y la arrogancia de la élite que actualmente controla la República Islámica.

Lo mejor que el mundo exterior puede hacer por la seguridad regional y por el pueblo de Irán es seguir conversando, evitar las ilusiones o las reacciones precipitadas e irreflexivas, y seguir la evolución de los acontecimientos. *Los factores más importantes a tener en cuenta para comprender y tratar con Irán son: (i) que su política exterior y de defensa, incluida la cuestión de las armas nucleares, están en función de sus cálculos políticos y diplomáticos, por encima de todo de su situación y sus aspiraciones a la hegemonía regional; (ii) que más allá de cualquier nostalgia imperial o de cualquier ideología islámica o chií, el factor político clave y que más determina su forma de actuar, internamente e internacionalmente, es que Irán es, y seguirá siendo durante un tiempo considerable, un estado surgido de una revolución social.* Las comparaciones que pueden establecerse para esclarecer el caso iraní tienen muy poco que ver con las banalidades de los “Estados canalla” o con el “Eje del Mal”, y están más relacionadas con la política de los estados sobre las armas nucleares durante la Guerra Fría y con la persistencia durante décadas de las políticas autoritarias y de las aspiraciones internacionales en otras revoluciones de los tiempos modernos. Al fin y al cabo, y sin que estemos diciendo que la cosa vaya a llevar tanto tiempo, nadie se presentó para candidato a presidente contra George Washington y se necesitaron unos doscientos años para comprender todo el potencial de su revolución y extender el derecho al voto a todos los ciudadanos americanos. La Revolución Bolchevique tardó setenta años en agotar sus energías, la cubana aún sigue viva y desafiante cuarenta años después. Una misma escala a largo plazo es la escala relevante en el caso de Irán: de hecho, comparada con otras grandes revoluciones de los tiempos modernos, la República Islámica permite un grado bastante mayor de debate, así como viajar y publicar, y también hay, de un modo bastante abierto desde el 2005, elecciones presidenciales, importantes debates y divisiones entre los miembros de la clase dirigente. Hay aquí una trampa, sin embargo, en la que muchos comentaristas externos y algunos iraníes, caen demasiado fácilmente: la de confundir la existencia de la diversidad y la oposición con un debilitamiento serio y estructural del régimen autoritario. Este pluralismo,

y la existencia evidente de una corriente social de oposición al gobierno clerical y en favor de una mejora de las relaciones con el mundo occidental, no deben llevar a los observadores a olvidar que desde 1979 el poder real, con su potencial legal, político, económico y sobre todo coercitivo para autodefenderse, ha estado en manos de la élite clerical-militar no elegida que se agrupa en torno al Líder Supremo, desde 1989, Ayatolá Khamenei. A la larga, esta élite post-revolucionaria, producto de la revolución, de la guerra con Irak y de la consolidación de una nueva clase dominante basada en las rentas del petróleo, será incapaz de resolver los problemas con los que se enfrenta Irán en las esferas política, económica e internacional. Pero este fracaso no parece estar próximo y puede estar incluso a varios años, o décadas, de distancia. Corresponde a todos quienes, desde dentro de Irán, desean que haya cambios, y a quienes, desde el exterior, quisieran ver a un Irán que ocupase una posición más responsable y respetada en Oriente Medio e internacionalmente ser, en este sentido, realistas y reconocer que, ahora que está en su tercera década, la Revolución Islámica dista mucho de haber culminado su recorrido.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMIAN, ERVAND, *KHOMEINISM* LONDON: I. B. TAURIS 1993.
- ABRAHAMIAN, ERVAND, CUMINGS, BRUCE Y MA'UZ, MOSHE *INVENTING THE AXIS OF EVIL. THE TRUTH ABOUT NORTH KOREA, IRAN AND SYRIA* LONDON: THE NEW PRESS, 2004.
- ALAMDARI, KAZEM 'THE POWER STRUCTURE OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN: TRANSITION FROM POPULISM TO CLIENTILISM, AND MILITARIZATION OF THE GOVERNMENT' *THIRD WORLD QUARTERLY* VOL. 26 NO. 8, 2005.
- ANSARI, ALI *CONFRONTING IRAN: THE FAILURE OF AMERICAN FOREIGN POLICY AND THE NEXT GREAT CONFLICT IN THE MIDDLE EAST* NEW YORK: BASIC BOOKS, 2006.
- BAKHASH, SHAUL, *THE REIGN OF THE AYATOLLAHS* LONDON: I: B: TAURIS, 1983.
- BUCHTA, WILFRIED, *WHO RULES IRAN? THE STRUCTURE OF POWER IN THE ISLAMIC REPUBLIC* WASHINGTON: WASHINGTON INSTITUTE FOR NEAR EAST STUDIES, 2000.
- CHUBIN, SHAHRAM *WHITHER IRAN? REFORM, DOMESTIC POLITICS AND NATIONAL SECURITY* LONDON: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, ADELPHI PAPER 342, 2002.
- CHUBIN, SHAHRAM *IRAN'S NUCLEAR AMBITIONS* WASHINGTON DC: CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE, 2006.

- CORDESMAN, ANTHONY *IRAN'S DEVELOPING MILITARY CAPABILITIES* WASHINGTON, DC: CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, 2005.
- CLAWSON, PATRICK *U.S. SANCTIONS ON IRAN* ABU DHABI: THE EMIRATES CENTER FOR STRATEGIC STUDIES AND RESEARCH, 1997.
- CRISIS ACTION *TIME TO TALK. THE CASE FOR DIPLOMATIC SOLUTIONS ON IRAN* LONDON FEBRERO DEL 2007.
- DE BELLAIGUE, CHRISTOPHER 'BUSH, IRAN AND THE BOMB', *THE NEW YORK REVIEW OF BOOKS* VOL. LII NO. 3, 24 DE FEBRERO 2005.
- THE ECHO OF IRAN* (MONTHLY), TEHRAN AND LONDON, WEBSITE [HTTP://WWW.BULLETINS.IRANALMANAC.COM](http://www.bulletins.iranalmanac.com).
- EHTESHAMI, ANOUSHIRAVAN, 'IRAN'S INTERNATIONAL POSTURE AFTER THE FALL OF BAGHDAD', *THE MIDDLE EAST JOURNAL* VOL. 58 NO. 2 SPRING 2004.
- FULLER, GRAHAM *'THE CENTRE OF THE UNIVERSE': THE GEOPOLITICS OF IRAN* LONDON: WESTVIEW, 1991.
- GANJI, BABAK 'A SHI'I ENCLAVE? IRANIAN POLICY TOWARDS IRAQ', *CONFLICT STUDIES RESEARCH CENTRE, MIDDLE EAST SERIES 06/09* CAMBERLEY (SURREY) 2006.
- GARVER, JOHN *CHINA AND IRAN. ANCIENT PARTNERSHIPS IN A POST-IMPERIAL WORLD* SEATTLE: UNIVERSITY OF WASHINGTON PRESS, 2006.
- GIELING, SASKIA *RELIGION AND WAR IN CONTEMPORARY IRAN* LONDON: I. B. TAURIS, 1999
- GHEISSARI, ALI AND NASR, VALI 'THE CONSERVATIVE CONSOLIDATION IN IRAN', *SURVIVAL* VOL. 47, NO. 2 SUMMER 2005.
- GOODARZI, JUBIN *SYRIA AND IRAN* LONDON: I. B. TAURIS, 2006.
- HALLIDAY, FRED *IRAN: DICTATORSHIP AND DEVELOPMENT* HARMONDSWORTH: PENGUIN, 1978; TRADUCCIÓN CASTELLANA DE EDUARDO L. SUÁREZ: *IRÁN: DICTADURA Y DESARROLLO* MEXICO CITY: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 1981.
- HALLIDAY, FRED 'IRÁN Y LA CUESTIÓN NUCLEAR: POLÍTICA EXTERIOR Y CAMBIO INTERNO', *ANUARIO CIP 2005*, MADRID, CIP Y BARCELONA, ICARIA EDITORIAL 2005.
- HALLIDAY, FRED *THE MIDDLE EAST IN INTERNATIONAL RELATIONS. POWER, POLITICS AND IDEOLOGY* CAMBRIDGE: CUP, 2005.
- KEDDIE, NIKKI Y MATHEE, RUDI (EDS.) *IRAN AND THE SURROUNDING WORLD* UNIVERSITY OF WASHINGTON PRESS, 2002.
- KEDDIE, NIKKI, *MODERN IRAN: ROOTS AND RESULTS OF A REVOLUTION* NEW HAVEN: YALE UNIVERSITY PRESS, 2003.

- KHOSROKHAVAR, FARHAD 'THE NEW CONSERVATIVES TAKE A TURN', *MIDDLE EAST REPORT* NO. 233, WINTER 2004.
- MCDOWELL, ANGUS 'IRAN: THE PRICE OF SANCTIONS', *MIDDLE EAST ECONOMIC DIGEST* 13-19 APRIL 2007.
- MOIN, BAGER *KHOMEINI. LIFE OF THE AYATOLLAH* LONDON: I. B. TAURIS 1999.
- PANAH, MARYAM *THE ISLAMIC REPUBLIC AND THE WORLD* LONDON: PLUTO, 2007.
- POSCH WALTER (ED.) *IRANIAN CHALLENGES* PARIS: INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, CHAILLOT PAPER NO. 89 DICIEMBRE DEL 2005.
- RAMAZANI, RUHULLAH *REVOLUTIONARY IRAN: CHALLENGE AND RESPONSE IN THE MIDDLE EAST* BALTIMORE: THE JOHNS HOPKINS UNIVERSITY PRESS, 1988.
- RUBIN, BARRY *PAVED WITH GOOD INTENTIONS. IRAN AND THE AMERICAN EXPERIENCE* LONDON: OUP, 1980.
- SABAH, FARIAN *STORIA DELL'IRAN* MONDADORI, 2006.
- SARIGOLGHAM, MAHMOOD *THE FOREIGN POLICY OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN: A THEORETICAL RENEWAL AND A PARADIGM FOR COALITION* TEHRAN: CENTRE FOR STRATEGIC RESEARCH, 2000.
- SICK, GARY *ALL FALL DOWN, AMERICA'S TRAGIC ENCOUNTER WITH IRAN* LONDON: I. B. TAURIS 1985.
- VV.AA. *IRÁN POR DENTRO* BARCELONA: VANGUARDIA DOSSIER. NÚMERO 24 JULIO-SEPTIEMBRE 2007

CAPÍTULO SEGUNDO

IRÁN Y LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE NO-PROLIFERACIÓN

IRÁN Y LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE NO-PROLIFERACIÓN

POR KARSTEN FREY

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este capítulo es situar la actual crisis nuclear en Irán en el contexto del discurso sobre cómo limitar la profusión de armas nucleares. Empieza analizando a grandes rasgos los principales pilares institucionales del sistema internacional de no proliferación, y explorando la forma en que este sistema es desafiado por Irán. En muchos sentidos, el caso de Irán pone de manifiesto los errores fundamentales del actual sistema de no proliferación, por encima de toda su perspectiva desigual. El análisis de este caso vale la pena en cuanto puede proporcionarnos una contribución muy valiosa a nuevos enfoques que puedan mejorar el sistema.

Hablando en términos de seguridad, las motivaciones de Irán para crear un mecanismo de disuasión las ha desencadenado ante todo la rivalidad con su principal antagonista, los Estados Unidos. La invasión norteamericana de Irak en 2003 ha incrementado aún más la vulnerabilidad de Irán ante el poder militar norteamericano. A pesar de este imperativo securitario, el debate nuclear iraní muestra curiosamente poca preocupación por la dimensión securitaria de su programa nuclear, y la política declaratoria oficial sigue negando cualquier intención de utilizar la tecnología nuclear con propósitos militares. Junto a su papel en el desarrollo

económico y la seguridad energética, el tema nuclear se ha ido convirtiendo cada vez más, dentro del discurso iraní, en un acto de oposición por principio contra el régimen nuclear global. Esta oposición se está considerando cada vez más como un fin en sí mismo.

Un segundo objetivo básico de este artículo es explorar las dificultades del régimen nuclear internacional y de su piedra angular, el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), para tener en cuenta las aspiraciones y las preocupaciones que explican la construcción nuclear iraní. Basándose en una literatura cada vez más abundante, el modelo explicativo se centra tanto en el temor como en el orgullo, las dos motivaciones que hay detrás de la nuclearización de los estados. La inmensa mayoría de análisis sobre el proyecto nuclear iraní se centra o bien exclusivamente en la dimensión securitaria, o se abstiene de tomar en consideración las motivaciones considerando la voluntad de Irán de producir armas nucleares como un dato con el que la comunidad internacional tiene que transigir. Estos enfoques se quedan cortos a la hora de dar una explicación exhaustiva de los posibles motivos iraníes para adquirir un arsenal nuclear, dado que ignoran el papel que la tecnología nuclear ha asumido en el discurso iraní sobre la identidad del país y la perspectiva internacional. En otras palabras: en Irán, el tema nuclear iraní se ha convertido en una cuestión de orgullo nacional.

Dos factores explican principalmente el papel particular que ha asumido el tema nuclear en el discurso iraní. En primer lugar, el carácter explícitamente discriminatorio del sistema internacional de no proliferación, que divide a la comunidad de estados entre poseedores y desposeídos, se considera totalmente incompatible con la imagen de sí mismo que se ha formado Irán. En segundo lugar, la insistencia con la que los países occidentales que poseen armas nucleares niegan a Irán el acceso a lo que este país considera como un derecho inalienable, es ampliamente percibida como una humillación.

Basándose en la suposición de que cualquier sistema efectivo de no proliferación nuclear tiene que asumir que el temor y el orgullo son dos dimensiones fundamentales de igual importancia en la exigencia de armas nuclear por parte de los estados, en un apartado final este artículo trata de explorar las posibles formas de superar las deficiencias actuales del régimen y de incrementar su eficiencia a la hora de abordar las crisis nucleares como la actual disputa sobre el programa nuclear iraní.

EL SISTEMA DE NO PROLIFERACIÓN Y SUS RETOS

El Tratado de No-prolifерación de Armas Nucleares de 1970

La piedra angular del sistema nuclear internacional es el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (brevemente: TNP), que se instauró en 1968 y que entró en vigor en 1970. Para los estados miembros, este tratado ofrece beneficios tanto en términos económicos como securitarios. Los beneficios económicos se estipulan en el Artículo IV, que garantiza el derecho a “investigar, producir y usar la energía nuclear con finalidades pacíficas y sin discriminación” (1) a todos los estados firmantes del tratado. Además, *todos los firmantes del Tratado se comprometen a facilitar y a tener el derecho a participar en toda su extensión en el intercambio de equipo, materiales e información científica y técnica para el empleo con usos pacíficos de la energía nuclear* (2)

En términos de seguridad, el sistema internacional de no proliferación, de manera semejante a los acuerdos convencionales de control de armas, impide la emergencia de una dinámica de acción-reacción que provoca que carreras de armamento (nuclear) gracias al aumento de la transparencia y a la predictibilidad de las acciones del adversario. Debido a las estipulaciones del TNP, y particularmente a las medidas preventivas impuestas por la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), un estado puede estar bastante tranquilo respecto al estatus no-nuclear de su rival, reduciéndose con ello la presión para que se embarque por precaución en un programa armamentístico. A cambio de estos beneficios, el TNP establece las obligaciones de los estados que no poseen armas nucleares de renunciar a su derecho a producirlas o a transferir tecnología para hacerlo. Según el Artículo II,

cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte en el Tratado se compromete a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, y a no recabar ni recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (3).

(1) Tratado de No-prolifерación de Armas Nucleares, Artículo IV, Sección 1.

(2) Tratado de No-prolifерación de Armas Nucleares, Artículo IV, Sección 2.

(3) Tratado de No-prolifерación de Armas Nucleares, Artículo II.

A la Agencia Internacional de la Energía Atómica, que se estableció en 1957 –una década antes del tratado– como agencia autónoma para la promoción del uso pacífico de la energía nuclear, se le encomendó la tarea de garantizar el cumplimiento de esta obligación. Con este objetivo elaboró un sistema exhaustivo de medidas preventivas y de inspecciones. La obligación de los estados no poseedores de armas nucleares a cooperar con la AIEA y a aceptar el sistema de medidas preventivas se estipula en el Artículo III:

Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte en el Tratado se compromete a aceptar las medidas preventivas estipuladas en un acuerdo que ha de negociarse y concretarse con la Agencia Internacional de la Energía Atómica, de conformidad con el Estatuto de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y el sistema de medidas preventivas estipuladas por dicho organismo, a efectos únicamente de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por ese Estado en virtud de este Tratado con miras a impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Los procedimientos de salvaguardia exigidos por el presente artículo se aplicarán a los materiales básicos y a los materiales fisionables especiales, tanto si se producen, tratan o utilizan en cualquier planta nuclear principal como si se encuentran fuera de cualquier instalación de este tipo. Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán a todos los materiales básicos o materiales fisionables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar (4).

El correspondiente sistema de salvaguardia de la AIEA fue codificado en 1972. Su objetivo es establecer salvaguardias sobre todos los materiales fisionables existentes con el propósito de “verificar que dicho material no sea desviado hacia la fabricación de armas nucleares” (5). Para mejorar la eficacia del régimen de salvaguardia, desde mediados de la década de los noventa la mayor parte de los miembros de la AIEA ha firmado protocolos adicionales a la Circular 153 (6), que les obliga a proporcionar las especificaciones necesarias acerca de sus programas nucleares, como las relativas a la investigación con el ciclo de los combustibles nucleares

(4) Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares, Artículo III.

(5) Circular 153 de la AIEA “Estructura y contenido de los acuerdos entre la Agencia y los Estados en relación con el Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares”, junio de 1972.

(6) El 31 de enero de 2007, 111 estados y una agencia (EURATOM) firmaron el Protocolo Adicional (véase: http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html).

y todos los desarrollos que impliquen el uso de material físil, las listas de todos los edificios en emplazamientos nucleares, etc. (7).

Según el Artículo IX del TNP, “un Estado poseedor de armas nucleares es un estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967”. Así, por definición, existen cinco estados nucleares: los EEUU, la Unión Soviética/Rusia, el Reino Unido, Francia y China. Empezando con la India, que hizo pruebas con su primer dispositivo nuclear en 1974, todos los países que desarrollaron armas nucleares con posterioridad a la fecha indicada no son reconocidos como estados poseedores de armas nucleares” (8). Las obligaciones de los estados poseedores de armas nucleares oficialmente reconocidos son dobles. Primero,

cada Estado poseedor de armas nucleares que sea parte en el Tratado se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente, y a no ayudar, alentar o inducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos (9).

A continuación, y de modo más polémico, el Artículo VI obliga a los estados poseedores de armas nucleares a

celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo un estricto y eficaz control internacional (10).

Desafíos al TNP

Indudablemente, la preponderancia, durante los últimos años, de los dos casos de Irán y Corea del Norte en el discurso internacional sobre la

(7) Circular n° 540 de la AIEA: “Modelo de protocolo adicional a los acuerdos entre Estados y la Agencia Internacional de la Energía Atómica para la aplicación de las salvaguardias”, septiembre de 1997.

(8) En consecuencia, ninguno de los cuatro países que adquirieron dispositivos nucleares después de la fecha indicada, y que todavía los poseen (Israel, India, Pakistán y Corea del Norte) son miembros del TNP.

(9) Tratado de No-prolifерación de Armas Nucleares, Artículo I.

(10) Tratado de No-prolifерación de Armas Nucleares, Artículo VI.

no proliferación confirma la suposición según la cual el mayor de los desafíos al TNPN proviene hoy de los estados no poseedores de armas nucleares mediante la proliferación latente o de primer nivel. La proliferación nuclear latente sigue la estrategia de mantener la fachada de la adhesión a sus obligaciones respecto al TNPN, tal como se estipula en los Artículos II y III, y al mismo tiempo desarrollar tácitamente la estructura necesaria para la producción de armas nucleares y sus correspondientes componentes de C³I. Esta estrategia les permite seguir disfrutando de los beneficios que proporciona el TNPN a los estados no poseedores de armas nucleares, como el acceso a la tecnología nuclear que les garantiza el Artículo IV. Una vez en condiciones de adquirir la capacidad de desarrollar armas nucleares, los proliferantes latentes abandonan ulteriormente el TNPN. Según Wade Huntley,

las actividades nucleares de Irán han puesto de manifiesto una “fisura” en el TNPN: la capacidad para procesar combustible nuclear, garantizada por el Artículo IV para usos pacíficos, puede también usarse para generar material fisil de rango militar. Una vez que esta capacidad y este conocimiento están en sus manos, un estado puede “salir” del TNPN y convertirse en un estado nuclear de una forma relativamente rápida (11).

Ésta es la estrategia supuestamente seguida por Irán, que mantiene en su política de declaraciones la naturaleza estrictamente civil de su programa nuclear. Los proliferantes de primer nivel, por otro lado, simplemente ignoran las disposiciones del TNPN y compensan la prohibición de acceder legalmente a la tecnología nuclear mediante una combinación de desarrollo autóctono y la adquisición ilegal de tecnología nuclear en el mercado negro o mediante el robo y el espionaje. La amenaza planteada por estos dos tipos de proliferación potencial se ve exacerbada por la proliferación de segundo nivel mediante los denominados “anillos de proliferación” (12). Estos anillos de suministro clandestino proporcionan tecnología nuclear, diseño de armamento que incluye datos generados mediante la realización de pruebas nucleares, equipos de C³I y sistemas de entrega, y amenazan con debilitar gravemente los regimenes que restringen acceso al suministro para prevenir la transferencia de capacidad tecnoló-

(11) HUNTLEY, WADE L.: “Rebels Without a Cause: North Korea, Iran and the NPT”. *International Affairs* Vol. 82 (2), 2006; p.773.

(12) BRAUN, CHAIM/ CHRISTOPHER F.CHYBA: “Proliferation Rings: New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime”. *International Security*, Vol. 29, N° 2, Otoño 2004, pp.5-49.

gica susceptible de ser utilizada para fabricar armas nucleares. En el pasado reciente, tres anillos de proliferación han provocado una gran preocupación. En primer lugar, la red formada en torno al responsable del programa de armamento nuclear de Pakistán y “padre de la bomba pakistaní”, A. Q. Khan. La red de Khan proporcionaba tecnología nuclear, incluidas las capacidades de enriquecimiento de uranio y el diseño de armas nucleares, a varios países, entre ellos Irán y Corea del Norte. El segundo anillo de proliferación importante consiste en la tecnología de misiles norcoreana, que se suministra a varios países, una vez más incluidos Pakistán e Irán. El tercero es el riesgo que emerge de la propagación de tecnología y material para la fabricación de armas nucleares en la antigua Unión Soviética.

Estos anillos tienen potencial para reducir los incentivos de los proliferantes latentes de las armas nucleares para adherirse al TNP y poder tener acceso a la tecnología nuclear. Ello reduce aún más la dependencia de estos proliferadores de la tecnología occidental, y en consecuencia debilita la efectividad y el peso político de su cártel proveedor, el NSG (Nuclear Suppliers Group, o Grupo de Suministradores Nucleares), así como el MTCR (Missile Technology Control Regime, o Régimen de Control de la Tecnología de Misiles).

Junto a los desafíos planteados por estos estados no poseedores de armas nucleares que actúan como proliferadores latentes, y los proliferadores nucleares de primer nivel no firmantes del TNP, el régimen internacional de no proliferación existente es desafiado por aquellos cinco estados oficialmente reconocidos por las disposiciones del TNP como estados poseedores de armas nucleares. Estos desafíos son de tres tipos: en primer lugar y principalmente, tenemos el no cumplimiento por parte de los estados poseedores de armas nucleares de las disposiciones del artículo VI del TNP, que les obliga a involucrarse de buena fe en negociaciones para el desarme. En segundo lugar, los estados poseedores de armas nucleares tienden a interpretar las disposiciones del TNP en unos términos desiguales respecto a su obligación a facilitar de una forma no discriminatoria a los estados no poseedores de armas nucleares el acceso a la tecnología nuclear con propósitos pacíficos. Este problema se convirtió en algo obvio cuando los EEUU, y posteriormente otros muchos miembros del Grupo de Suministradores Nucleares, decidieron dar a la India acceso privilegiado a la tecnología nuclear en el 2006, que es algo difícilmente compatible con las disposiciones del TNP, que prohíben la transferencia de tecnología nuclear a aquellos estados que no son miem-

bros del TNPB y que abiertamente y de un modo activo prosiguen con sus programas de armamento nuclear. La política de entrar en negociaciones con la India nuclear por un lado, y negar el acceso a la tecnología nuclear a ciertos miembros del TNPB por el otro, está justificada por el punto de vista democrático de la India, por su tamaño, y su importancia geoestratégica. Como declaró Condoleezza Rice:

Los aspirantes a proliferadores como Corea del Norte o Irán pueden tratar de establecer conexiones entre sí y la India, pero su retórica suena a hueco. Irán es un estado que patrocina el terrorismo, que ha violado sus propios compromisos y que está desafiando los esfuerzos de la comunidad internacional por contener sus ambiciones nucleares. Corea del Norte, el país menos transparente del mundo, amenaza a sus vecinos y fomenta la proliferación de su armamento nuclear. Simplemente no hay comparación posible entre los regímenes iraní y norcoreano y la India (13).

Esta justificación, si bien es perfectamente comprensible en términos de seguridad y económicos, no está en conformidad con las disposiciones del TNPB, que explícitamente garantizan el acceso a la tecnología sin discriminación a todos los miembros del TNPB, independientemente del tipo de régimen o de su actitud en política exterior (14). Igualmente problemática es la aplicación de dobles estándares para los estados poseedores de armas nucleares en su reacción a los esfuerzos de proliferación por parte de los estados no poseedores de armas nucleares. Tanto si la construcción nuclear es tácitamente aceptada, como en los casos de Israel e India; ignorada, como en el caso de Pakistán; enérgicamente condenada, como en los casos de Corea del Norte y de Irán; o absolutamente exagerada, como en el caso de Irak en 2003, parece estar más relacionada con consideraciones de *Realpolitik* que con los esfuerzos equitativos de la comunidad internacional para prevenir la difusión global de armas nucleares.

El tercer factor que tiene un impacto negativo en la no proliferación global es la creciente percepción de los estados poseedores de armas nucleares como amenazas a la seguridad por los estados no poseedores de armas nucleares, que hacen aumentar sus propios incentivos en cuanto a proliferación. Después del final de la Guerra Fría, los pensados

(13) RICE, CONDOLEEZZA: "Deal with India: an opportunity the US can't miss" Washington Post, 13 de marzo de 2006.

(14) Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares, Artículo IV, Sección 1.

res estratégicos y los formuladores de las políticas en los estados poseedores de armas nucleares oficialmente reconocidos se vieron sometidos a fuertes presiones para legitimar los considerables gastos en arsenales nucleares, y en consecuencia se esperó de ellos que asignasen nuevas tareas a sus fuerzas estratégicas. El papel particularmente importante que la crisis diplomática en torno a la supuesta nuclearización de Irán desempeñó en este proceso de reorganización estratégica, se hizo más aparente en el caso de Francia. Tomando como punto de referencia el caso de Irán, el 19 de enero del 2006, el presidente francés Jacques Chirac pronunció un alarmante discurso sobre el nuevo rol atribuido a la *force de dissuasion nucléaire* francesa. En él amenazaba explícitamente a los estados líderes que respaldan el terrorismo con “represalias no convencionales”. Esta declaración estaba en consonancia con los cambios graduales en la estructura de la fuerza nuclear francesa y en las doctrinas correspondientes, que prevén la reducción de su arsenal estratégico de base marítima de misiles MIRV (15), y a cambio de ella, el incremento de sus capacidades nucleares subestratégicas. De la misma manera surgió el debate sobre el posible desarrollo de las denominadas mini-armas nucleares en varios de los estados poseedores de armas nucleares. La crisis iraní pareció una buena oportunidad para los planificadores estratégicos franceses y de otros países de conseguir respaldo público a dichos cambios doctrinales. Este reajuste de las doctrinas nucleares, sin embargo, tiene un impacto negativo en el movimiento de no proliferación global. En primer lugar, muestra claramente la poca disposición de los estados oficialmente poseedores de armas nucleares a reducir la importancia de las armas nucleares dentro de sus planes de defensa. En segundo lugar, en estos cambios doctrinales está implícita una disminución del listón con respecto a la posibilidad del uso de armas nucleares. Ambos tipos de desarrollo comportan el peligro de llevar a un renacimiento nuclear en el que la adquisición de un dispositivo de disuasión nuclear podría constituir una opción cada vez más atractiva para diversos países.

Más problemático es el punto de vista, cada vez más extendido, según el cual en este nuevo rol atribuido a las armas nucleares por parte de los estados occidentales que las poseen, el TNPN se ha convertido en un mero vehículo para mantener su preponderancia. Como ha escrito Michael MccGwire:

(15) Multiple Independently targetable Reentry Vehicle [Vehículo múltiple de reentrada independientemente ajustable]

Habiendo conseguido la ampliación indefinida del TNP, los estados poseedores de armas nucleares de la OTAN no parecen nada inclinados a tomarse demasiado en serio las inquietudes de los estados no poseedores de armas nucleares. Esto contribuye a la imagen surgida con posterioridad al 11 de setiembre de “the West against the rest” [Occidente contra todos los demás], una concepción muy corrosiva que se ve reforzada por la retórica de la administración Bush. Un punto de vista cínico es el de que, sean cuales sean sus intenciones originales, el TNP es actualmente un instrumento muy conveniente a la política exterior norteamericana. En términos de proyección de poder global, garantiza que las fuerzas convencionales estadounidenses no se verán limitadas o imposibilitadas de actuar por la amenaza de una respuesta nuclear, mientras que el tratado justifica las acciones punitivas en contra de cualquier estado “indócil” del que se considere que está probablemente buscando tener esta capacidad de respuesta. La idea de las NWFZ [Nuclear-Weapon-Free Zones, o Zonas Libres de Armas Nucleares] regionales ha puesto grandes áreas del mundo “en barbecho”, al tiempo que dejaba a los EEUU vía libre en las áreas de mayor importancia geopolítica (16).

La aplicación obvia del doble rasero en la instrumentalización del TNP por parte de los países occidentales durante el presente conflicto sobre el programa nuclear iraní tiene el potencial para corroborar la percepción de los asuntos internacionales basado en la idea del “West against the rest”.

¿REBELDE SIN CAUSA? IRÁN Y EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN

El discurso nuclear entre los proliferantes nucleares de segunda generación – Algunas exploraciones teóricas

La mayoría de intentos de explicar el comportamiento de los estados que pretenden armarse nuclearmente están relacionados con la búsqueda de seguridad como el motivo más relevante. De hecho, todos los estados que poseen armamento nuclear o que buscan activamente poseerlo pueden razonablemente afirmar sentirse amenazados por uno o varios

(16) MCCGWIRE, MICHAEL: “The Rise and Fall of the NPT: an opportunity for Britain”. *International Affairs*, Vol. 81 (1), 2005; p.120.

otros estados. En su obra seminal, Kenneth Waltz resumió cuatro motivos centrados en la seguridad:

Primero, las grandes potencias siempre tratan de contrarrestar las armas de las otras grandes potencias, normalmente imitando a aquellos que han introducido nuevas armas...

Segundo, un estado puede querer poseer armas nucleares por temor a que la gran potencia con la que está aliado no contraataque si la otra gran potencia le ataca...

Tercero, un país sin aliados nucleares querrá poseer armas nucleares si alguno de sus adversarios ya las posee...

Cuarto, un país puede querer poseer armas nucleares porque vive con el temor de la fuerza convencional presente o futura de sus adversarios (17).

Si bien todos los argumentos anteriores parecen estar llenos de sentido común, y como tales hacen que esta lista parezca una explicación razonable del comportamiento de los estados cuando buscan armarse nuclearmente, también revelan un error importante común a la mayoría de enfoques centrados en la seguridad: mientras todos los estados poseedores de armas nucleares caen en al menos una de las categorías más arriba citadas, lo mismo puede decirse de la mayoría de estados que no las poseen. De hecho, la mayor parte de las amenazas identificadas en la lista de motivos enumerados para que un estado se proponga dotarse de armas nucleares puede encontrarse fácilmente en entornos de seguridad similares en los que los estados se abstienen de desarrollar la bomba. La naturaleza omnicomprensiva de este conjunto de motivos los hace más o menos redundantes y los despoja de buena parte de su poder explicativo.

Los enfoques centrados en la seguridad son deficientes debido a que se basan en una comprensión de la conducta “racionalista” que es incapaz de adaptarse totalmente a unas pautas emocionales, psicológicas y sociales como, por ejemplo, el orgullo (o si se quiere, el prestigio) y el miedo. Esta comprensión simplificada hace que los racionalistas den una importancia marginal al papel del orgullo. De un modo más problemático, sugiere que el complejo patrón emocional del miedo simplemente hace que un estado se eche para atrás (de hecho, la teoría de la disuasión se basa enteramente en este supuesto), olvidando de este modo otros patro-

(17) WALTZ, KENNETH: “The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better”. Adelphi Papers Number 171. London: International Institute for Strategic Studies 1981: 7-8.

nes de comportamiento mucho más ofensivos que podrían ser causados por la emoción del miedo.

A pesar de las deficiencias de las explicaciones centradas en la seguridad, parece razonable asumir que el deseo de autoconservación figura en un lugar prominente en el sistema de preferencias de todo estado con respecto a sus opciones nucleares. Sin embargo, dicho deseo parece guiado menos por la composición de lugar relativa basada en el poder que por las percepciones relativas a la seguridad que se originan en el carácter y la importancia simbólica del arma nuclear como el arma definitiva y como la encarnación del sueño humano de invulnerabilidad. En otras palabras, desde el punto de vista del proliferante, las armas nucleares aparecen como tótems de poder que incrementan la percepción de la seguridad. Así, lo importante es darse cuenta de que la verdadera motivación para actuar de este modo en este caso es la percepción del miedo por parte del actor, y no un peligro realmente existente. Y en consecuencia, y de modo equivalente, el incremento en la percepción de la seguridad no está necesariamente causado por un incremento de la seguridad.

El debate entre los proliferantes nucleares de segunda generación acerca de si les conviene adquirir armas nucleares o no está guiado por una serie de consideraciones generales y ampliamente aceptadas según las cuales las armas nucleares son diferentes, incomparables con ningún otro sistema armamentístico. Esta distinción no se basa principalmente en las diferencias en cuanto a aplicación militar o en cuanto al nivel de poder destructivo. Más bien se trata de una distinción socialmente creada y que refleja las identidades de los actores involucrados. De acuerdo con ello, la dirección normativa se basa en el entendimiento de las armas nucleares como el “arma definitiva”. Las identidades se traducen en normas que determinan las pautas de comportamiento. En el proceso de creación de normas, emociones como el orgullo y el miedo son inseparables del tema nuclear. Estas normas favorables a la adquisición de armas nucleares se originan en dos pautas de comportamiento fundamentales, siendo la primera de ellas lo que yo llamo el deseo de inmunidad, y siendo la segunda el desideratum del prestigio. Es importante destacar que el deseo de inmunidad que un estado puede tratar de llevar a cabo mediante la adquisición de armas nucleares no es equivalente a la búsqueda de seguridad. Más bien denota el deseo del estado de protegerse a sí mismo en respuesta a la percepción de una inseguridad, y de hacerlo de un modo autónomo. Implica, pues, ambas dimensiones: una sensación de seguridad y un sentimiento de soberanía. La probabilidad de que los estados quieran

poseer armas nucleares es alta: a) si tienen una sensación inminente de inseguridad; b) si su predisposición normativa favorece una política exterior “soberana”, independiente; y c) si manifiestan una percepción acusada del poder potencial relativo de la nación, es decir, un sentimiento de prestigio.

De esta manera, este conjunto de normas intersubjetivamente establecidas, que provienen de una identidad colectiva, y que se ponen de manifiesto en la política nuclear, se concretan en un modelo de “nosotros-contra-ellos” que contrapone el autodefinido “nosotros” a un antagonista real o imaginado. Durante la Guerra Fría, este antagonismo se definió a través de una serie de antinomias ideológicas; en los países del Tercer Mundo –entre los que se cuentan la mayoría de las potencias proliferantes de la era posterior a la Guerra Fría–, el papel del “otro” se asigna inevitablemente a la antigua potencia imperialista y/o a quienes son percibidos como sus sucesores. Este modelo es perfectamente visible en el caso de Irán, en el que el relato nuclear tiene un claro trasfondo anti-imperialista. El discurso despliega una serie de pautas emocionales en las que la oposición contra el “régimen global de apartheid nuclear” se asemeja a la lucha histórica contra las potencias imperialistas. Además, las identidades de los países del Tercer Mundo tienden a añadir un fuerte componente emocional y una dimensión de humillación y orgullo a la definición del antagonismo basada en el modelo “nosotros-contra-ellos”, y tiene también un impacto muy fuerte en el sentimiento colectivo de soberanía. Esta disposición emocional entra en conflicto con el orden nuclear internacional, en el que las antiguas potencias coloniales, o aquellos que son percibidos como sus sucesores, reclaman una supremacía por medio de un acuerdo desigual impuesto a través de un régimen de salvaguardia que a menudo es percibido como una violación del sentimiento de soberanía y dignidad nacional definido por los estados post-coloniales. El fuerte sentimiento de soberanía puesto de manifiesto por los estados post-coloniales y su búsqueda de “un lugar apropiado en la mesa” de la arena internacional, que a menudo se traduce en un sentido muy pronunciado de prestigio nacional y de estatus, son dos condiciones cruciales para la emergencia de una predisposición positiva respecto al desarrollo de una tecnología nuclear.

Esta glorificación de la tecnología nuclear es particularmente observable en aquellos países en los que los responsables del discurso nuclear son los miembros de una élite política con una concepción muy acusada de la identidad nacionalista. Como observa Jacques E. C. Hymans, los nacionalistas

ven su nación como algo naturalmente en desacuerdo con un enemigo externo, y al mismo tiempo, y de un modo igualmente natural, como su igual o incluso como algo superior. Dicha concepción tiende a generar las emociones del miedo y el orgullo un cóctel psicológicamente explosivo. Llevados por el miedo y el orgullo, los nacionalistas antagonísticos desarrollan un deseo de poseer armas nucleares que va más allá del simple cálculo y que es una forma de auto-expresión. Así, a pesar de la tremenda complejidad que comporta la opción nuclear, los líderes políticos que optan por la bomba tienden a no dar marcha atrás. Para ellos, a diferencia de para la mayoría de sus pares, la opción por las armas nucleares no es una solución precaria ni un posible último recurso, sino una necesidad absoluta (18).

Los actores nacionalistas definen la relación con “el otro” exclusivamente en términos antagonísticos y tienden a sentirse atraídos por la sensación de inmunidad simbolizada por las armas nucleares en su calidad de artefactos disuasorios. El orgullo o, si se prefiere, el deseo de estatus, es el segundo elemento decisivo de su concepto identitario. Denota la dimensión vertical de la relación entre el auto-definido “nosotros” y el antagonista. Este deseo de estatus se traduce en una actitud que favorece la adquisición de la bomba si a) el auto-definido “nosotros” iguala o supera al “otro” en términos de estatus, y b) si el “otro” posee armas nucleares que son percibidas como un elemento que contribuye a su estatus. Esto último es de particular importancia. Es razonable asumir que la mayoría de estados definen su posición al menos en términos igualitarios en comparación con aquellos a quienes perciben como sus antagonistas. Solamente si se piensa que el antagonista deriva su elevado estatus del hecho de poseer armas nucleares, el deseo de estatus se traduce realmente en la aspiración de poseer la bomba.

La instrumentalización del tema nuclear por parte de los líderes políticos de Irán suscita la cuestión de la relación existente entre el tipo particular de régimen político iraní con su rumbo nuclear. Generalmente, las estructuras en las que se enmarca la toma de decisiones nucleares por parte de los proliferantes nucleares de segunda generación no es particularmente propicia al control democrático. El sistema de dos clases de países poseedores de armas nucleares creado por el TNPN en 1968 limitaba el número de estados poseedores de armas nucleares reconocidos a los

(18) HYMANS, JACQUES E.C.: “The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy”. Cambridge: Cambridge University Press 2006; 2.

cinco países que habían llevado a cabo pruebas nucleares antes de 1968. Al deslegitimar (e ilegalizar) los programas nucleares armamentísticos de todos los estados no reconocidos formalmente como estados poseedores de armas nucleares, el TNP proporciona fuertes incentivos a los proliferadores de segunda generación de las últimas cuatro décadas para desarrollar sus programas nucleares con opacidad para de este modo evitar las sanciones internacionales. Un efecto inmediato de la opacidad es el aislamiento del proliferante del programa nuclear respecto al mando militar convencional y a las estructuras de control, así como a la toma de decisiones políticas transparentes por parte de los dirigentes políticos. Esta delgada cadena de mando y control promueve el abuso del razonamiento “ad hoc” y de la improvisación por parte de los líderes políticos, y normalmente limita el papel del consejo de los expertos. Además, aumenta su susceptibilidad a los intereses particularistas de la burocracia nuclear por el hecho de limitar el número de actores con derecho a veto.

Los intereses particularistas de determinados actores dentro del proceso de toma de decisiones políticas tienen una gran influencia en el rumbo nuclear de Irán. Mediante su control de la opinión pública, la élite política es capaz de crear una disposición pública positiva hacia la tecnología nuclear basándose en la construcción de las percepciones amenazadoras, y, de un modo todavía más significativo, adscribiendo valores simbólicos a los artefactos nucleares: orgullo nacional, dignidad colectiva, o los correspondientes contravalores negativos como la falta de respeto y el insulto colectivo. De este modo, la opinión pública desempeña el papel de amplificador de las normas relativas a la tecnología nuclear. Este fenómeno hace hincapié en el problema usando el concepto de opinión pública formulado por Locke como baremo con respecto al cual debe medirse la actuación gubernamental dentro del contrato social. Particularmente en el campo nuclear, la correcta administración de la política exterior requiere un determinado grado de planificación estratégica a largo plazo, la toma en consideración de una compleja serie de opciones y condiciones, así como una buena dosis de pragmatismo y autocontención. Estas cualidades son frecuentemente incompatibles con la dinámica de la opinión pública. Debido a su simbolismo inherente, el tema nuclear tiende a ser públicamente debatido de un modo emotivamente muy intenso, a menudo apasionadamente. Los peligros de esta dinámica han sido puestos de relieve por Hans J. Morgenthau:

Una política exterior que sea apasionadamente y abrumadoramente respaldada por la opinión pública no tiene por qué ser necesaria-

mente, sólo por esta razón, una buena política exterior. Al contrario, la armonía entre la política exterior y la opinión pública puede muy bien haberse alcanzado pagando por ella el precio de renunciar a los principios de una buena política exterior para poder atender a las preferencias poco sólidas de la opinión pública (19).

Energía nuclear

A pesar del hecho de que Irán ocupa el segundo lugar del mundo por su cantidad de reservas conocidas de gas y petróleo, ya en la década de los sesenta, bajo el gobierno del Sha Mohammed Reza Pahlavi, se desarrollaron planes para sustituir el petróleo por otras fuentes de energía. Estos planes recibieron el apoyo explícito del que entonces era el principal importador de petróleo iraní, Estados Unidos, que proporcionó a Irán tecnología nuclear. No solamente le hizo entrega de dos reactores experimentales, sino que en 1975, el entonces Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger firmó el Memorandum 292 de Decisión sobre Seguridad, que permitía la transferencia de tecnología nuclear a Irán por valor de 6 mil millones de dólares. La cooperación entre Estados Unidos e Irán preveía la construcción de 23 reactores nucleares hasta el 2000, y en 1976 EEUU ofreció construir una planta de reprocesado de plutonio que tenía que permitir a Irán completar el ciclo de dotarse de combustible nuclear. Si este acuerdo no hubiera sido cancelado en el transcurso de la revolución iraní de 1979, hubiera proporcionado a Irán el plutonio suficiente para construir un arsenal nuclear con todas las de la ley. Sobre este trasfondo de los orígenes norteamericanos del programa nuclear iraní, en el contexto de su actual discurso nuclear, la postura norteamericana es vista esencialmente como hipócrita.

Todavía más resquemores produjo la abrupta retirada de todos los proyectos relacionados con la energía nuclear por parte de los países occidentales después de la revolución jomeinista, que llevó al abandono del programa nuclear iraní durante la mayor parte de la década de los ochenta y hasta el final de la guerra con Irak en 1988.

Según el punto de vista de la mayoría de los líderes de opinión iraníes, la fuerte protesta occidental contra la actual crisis nuclear viene principalmente causada por la lucrativa cooperación de Rusia y China con Irán, que

(19) MORGENTHAU, HANS J.: "Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace". Boston: McGraw Hill, 1993, p.161.

fue acordada durante los años 1995 y 1996, respectivamente. El acuerdo nuclear firmado en 1995 con Rusia tenía como principal objetivo garantizar la finalización del reactor nuclear de Bushehr, que había sido construido en aproximadamente un 80% por parte de empresas alemanas durante la década de los setenta, y que permanecía inconcluso desde entonces. La construcción de dicho reactor, en la que colaboran más de tres mil técnicos rusos, estaba inicialmente previsto que se completara en el año 2005, pero sigue sin terminar en el 2007. Aunque Rusia insistía en la legalidad de su trato nuclear con Irán como miembro del TNP, lo cierto es que de momento ha suspendido su proyecto del reactor de Bushehr en 2007. Aunque la justificación que se ha dado oficialmente por esta interrupción son los atrasos en los pagos financieros iraníes, este cambio en su postura actual respecto a la anterior está indudablemente relacionado con la exigencia rusa de que Irán suspenda sus actividades de enriquecimiento de uranio como condición previa para reanudar la cooperación nuclear.

Decisiva en este contexto es la instalación nuclear de Natanz, en la que se están construyendo una gran cantidad de centrifugadoras de gas para el enriquecimiento de uranio, destinadas a la futura producción de barras de combustible. De acuerdo con las declaraciones iraníes, el enriquecimiento de uranio está planificado hasta alcanzar el tope de un 3,5 por ciento de U235, lo que sería suficiente para abastecer las plantas de energía nuclear para usos civiles (20). La producción de este grado de LEU (Low Enriched Uranium o uranio de bajo enriquecimiento) se lleva a cabo de acuerdo con las normas establecidas por el régimen de salvaguardia establecido por el TNP y la AIEA, y con la convicción, ampliamente compartida por la opinión pública iraní, de que ello forma parte inalienable del derecho que tiene Irán al desarrollo y a la prosperidad económica.

Incentivos estratégicos para la nuclearización de Irán

Irán está rodeado de estados con los que la República Islámica tiene relaciones tensas u hostiles, muchos de los cuales son aliados de Estados Unidos. Con su vecina Arabia Saudí, Irán compite por la supremacía regional. Como miembro que es de la OTAN, Turquía podría servir como base de incursiones aéreas por parte de Estados Unidos en un posible conflicto militar. Además, EEUU tiene bases operativas en países cercanos como Pakistán y Azerbaiyán; en los igualmente vecinos Irak y Afganistán tiene

(20) Para la producción de cabezas u ojivas nucleares con finalidades bélicas, el enriquecimiento de U235 que se necesitaría alcanzar sería de un 90 por ciento.

desplegados más de 130.000 soldados (2007). En el Golfo Pérsico, la marina de los EEUU tiene permanentemente desplegado al menos un portaaviones. En febrero del 2007, esta flota fue reforzada con un segundo portaaviones. Este entorno estratégico completamente hostil se ve agravado todavía más por el hecho de que cuatro actores regionales decisivos –Rusia, Pakistán, Israel y Estados Unidos– poseen armas nucleares. Dos de estas potencias nucleares, Israel y Estados Unidos, han contemplado al menos la posibilidad de utilizarlas en caso de una escalada de la crisis nuclear. En suma,

hay un montón de posibles razones para los esfuerzos de proliferación nuclear por parte de Irán, incluyendo el deseo de alcanzar independencia estratégica, adquirir un estatus regional, desafiar los intereses de Estados Unidos en la región del Golfo Pérsico, disuadir a Israel, y contrarrestar una erosión de las capacidades convencionales iraníes (21).

A pesar de su compleja situación desde el punto de vista de la seguridad, los negociadores y académicos occidentales se mostraban reacios a tener en cuenta las preocupaciones de Irán relativas a la seguridad. Según el punto de vista dominante entre ellos, los motivos securitarios implícitos en la nuclearización iraní se basan en una lógica de las que acarrea su propio cumplimiento en la creación de las amenazas que pretende evitar. Desde este punto de vista, “es difícil encontrar un motivo estratégico plausible para la pretensión iraní de poseer armas nucleares” (22).

Solamente los países europeos estaban dispuestos a ofrecer garantías de seguridad y un compromiso vinculante de no amenazar a Irán con los arsenales nucleares británicos y franceses. Considerando el papel relativamente menor que desempeñan los países europeos en los cálculos estratégicos iraníes, estas concesiones fueron consideradas ampliamente irrelevantes por los dirigentes políticos iraníes.

En el contexto del discurso iraní, la dimensión securitaria de su programa nuclear desempeña un papel ambiguo. Formalmente, una relación entre su programa nuclear y su incómoda situación securitaria es enfáticamente negada por el gobierno iraní. Así y todo, reacciona de un modo muy sensible a la distinción retórica que establece Occidente entre “esta-

(21) MCINNIS, KATHLEEN J.: “Extended Deterrence: The U.S. Credibility Gap in the Middle East”. *The Washington Quarterly*, verano del 2005; p. 171.

(22) RUBIN, SHARAM / ROBERT S. LIWAK: “Debating Iran’s Nuclear Aspirations”. *The Washington Quarterly*, vol. 26 (4), otoño de 2003; p. 103.

dos poseedores de armas nucleares responsables”, por un lado, y estados ilegítimamente nucleares y rebeldes por otro.

UN DIÁLOGO DE SORDOS: LAS CONVERSACIONES NUCLEARES ENTRE IRÁN Y OCCIDENTE

La larga historia de las tensas relaciones entre Irán y Occidente

La retórica nacionalista y antioccidental aplicada por el gobierno iraní del presidente Mahmoud Ahmadinejad, la ambición de exportar las ideas revolucionarias islámicas por parte del gobierno iraní que se ponen de manifiesto en su respaldo a grupos como el Hizbollah libanés, y la ambición tradicional de constituirse a sí mismo como potencia regional hegemónica, son factores que contribuyen a la percepción desplegada en los países occidentales de que Irán representa una amenaza extrema. Esta percepción se ve todavía más agravada por la latente actitud islamofóbica existente en muchas sociedades occidentales y que surgió como consecuencia de los ataques perpetrados en el World Trade Center el once de setiembre de 2001. Un rasgo importante de la retórica belicosa y bravucona que se da entre los países occidentales e Irán es la tipificación estereotípica que cada uno de ellos hace del otro. La simplificación excesiva y la demonización, dos de los rasgos típicos de los estereotipos, hacen que la gente razone en función de los términos moralmente simples del bien absoluto y el mal absoluto. Una actitud negativa hacia el antagonista hace que el actor perciba las diversas políticas del otro, complejas y a menudo contradictorias, con una misma y evidente parcialidad. Las imágenes estereotípicas son de este modo notablemente persistentes en el tiempo. Los actores no adaptan fácilmente sus percepciones estereotípicas a la realidad, sino, muy al contrario, tienden a ajustar los hechos reales a sus percepciones previas: “El mundo de nuestros estereotipos no es necesariamente el mundo que nos gustaría que fuera. Es simplemente el tipo de mundo que esperamos que sea” (23).

La persistencia de las creencias preexistentes ocupa un lugar destacado en los argumentos aducidos en esta confrontación desde los cambios políticos a corto plazo de la política antagonística o de los cambios estructurales a corto plazo del entorno estratégico. Además, la simplifica-

(23) WALTER LIPMAN, citado en JERVIS, ROBERT: “Perception and Misperception in International Politics”. Princeton: Princeton University Press 1976; 372.

ción excesiva lleva a la *consistencia cognitiva irracional*: una vez que el relato de la tecnología nuclear ha creado sus valores simbólicos positivos, estos valores son atribuidos a diversos temas que no guardan entre sí una relación lógica. Cuando se toma la decisión en favor de la construcción de una tecnología nuclear, la postura afirmativa se defiende vigorosamente y los desertores en la arena doméstica son categóricamente rechazados. Estas fuerzas que favorecen la intensificación de la escalada son calificadas por Jacques E. C. Hymans con el nombre de efecto de “cierre de filas en torno a la bandera” (24). La retórica a menudo estridente e intransigente es una forma de reafirmarse a sí mismo acerca de la coherencia de la propia decisión. Robert Jervis se refiere a este fenómeno como *disonancia cognitiva*:

La contribución central de la teoría de la disonancia cognitiva es el argumento de que la gente trata de justificar su propio comportamiento –asegurarse a sí mismos– que han hecho el mejor uso posible de toda la información que tienen o que deberían tener a su disposición para creer que no han usado sus recursos de un modo insensato, para ver que sus acciones son dignas de elogio y coherentes... Para construir posturas defendibles que respalden la imagen que se forjan de sí mismos, las personas a menudo tienen que reorganizar sus percepciones, evaluaciones y opiniones. Para confirmar que sus decisiones han sido las correctas, a menudo se ven obligados a incrementar el valor que dan a lo que han conseguido y a quitar importancia a lo que han sacrificado. Separando las alternativas previas y sopesando mucho los costes que pueden comportar, se alienan la inercia y el gradualismo. Cada paso que se da en el proceso de desarrollar una política añade presiones psicológicas a la hora de dar nuevos pasos (25).

La defensa intransigente e incondicional que hace el gobierno iraní del rumbo nuclear que ha emprendido choca con los estereotipos imperantes en las sociedades occidentales, y despliega los fundamentos ideológicos y religiosos del régimen político iraní como particularmente intransigentes y agresivos. En este contexto, la disputa sobre el tema nuclear se presenta más como un síntoma y menos como una causa de hostilidades mutuas. Desde la revolución iraní de 1979 y la posterior crisis de los rehe-

(24) HYMANS, JACQUES E.C.: “The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy”. Cambridge: Cambridge University Press 2006; 45.

(25) JERVIS, ROBERT: “Perception and Misperception in International Politics”. Princeton: Princeton University Press 1976: 406.

nes, la relación mutua se ve afectada por una serie de contratiempos recurrentes: el apoyo occidental a Irak en la guerra contra Irán, los atentados de Hizbollah en Beirut con el apoyo de Irán, el derribo de un avión de pasajeros iraní por un buque de guerra norteamericano en 1988, el embargo total contra Irán establecido por Estados Unidos en 1994, los atentados de Hizbollah en Arabia Saudí en 1996 y el alarmante discurso sobre el “eje del mal” del presidente norteamericano George W. Bush en enero del 2002, entre muchos otros.

En las relaciones de Irán con los países occidentales, y con los EEUU en particular, el ataque al World Trade Center del 11 de setiembre de 2001 jugó un papel ambiguo. Inmediatamente después del ataque, el gobierno iraní lo condenó y expresó tácitamente su aprobación de la subsiguiente guerra en Afganistán. A pesar de sus movimientos cautelosamente reconciliatorios, la retórica revolucionaria islámica, que es una parte inherente del proceso político iraní, chocó gravemente con los discursos de política exterior de aquel momento en los países occidentales, muy emocionalmente cargados y que claramente contenían elementos islamofóbicos. Esta predisposición emocional se reflejó especialmente en el discurso sobre el “eje del mal” en enero del 2002 y, de un modo más significativo, en la doctrina militar norteamericana que llegó a ser conocida como la doctrina Bush y que se hizo pública en noviembre del 2002. Junto a este clima hostil en los países occidentales hacia Irán, la motivación iraní para continuar con su rumbo reconciliatorio se vio aún más dificultada por dos acontecimientos importantes: primero, la invasión de Irak encabezada por los EEUU incrementó la inquietud de Irán por la cuestión de la seguridad. Segundo, la llegada al poder del presidente iraní Ahmadinejad, que había utilizado una retórica claramente antioccidental durante la campaña electoral, cerró la puerta a los movimientos reconciliatorios del gobierno iraní recién elegido. En 2002, justo cuando todas estas dinámicas negativas habían hecho que las relaciones de Irán con los países occidentales tocasen fondo, estalló la crisis nuclear después que se supiera de la existencia de plantas nucleares secretas.

El conflictivo diálogo nuclear

La retórica a menudo intransigente desplegada en las negociaciones entre Irán y los países occidentales aumentó en gran medida la desconfianza y las sospechas y llevó finalmente a la determinación, por parte de Irán, de desarrollar su programa nuclear. En el contexto de este clima belicoso, el desacuerdo irreconciliable sobre la interpretación de las disposi-

ciones del TNPN parece haberse vuelto inevitable. Este desacuerdo resulta sobre todo obvio en la interpretación que hace cada una de las partes del incompleto cumplimiento por parte de Irán del régimen de salvaguardias de la AIEA, que está obligado a acatar en virtud del Artículo III. Aún más problemática es la estrategia discursiva de los países occidentales encaminada a desdibujar la distinción entre la percepción de la amenaza que representa para su seguridad la política nuclear de Irán, por un lado, y su no cumplimiento de las disposiciones del TNPN, por el otro. La ambigüedad de esta estrategia se hace visible en los intentos de reducir el programa iraní de enriquecimiento de uranio, que posiblemente plantea una importante amenaza a la seguridad de los países occidentales, pero que en sí mismo no es una violación de principio de las normas del TNPN. En este contexto, la aprobación de la resolución 1737 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exigiendo la suspensión de las actividades de enriquecimiento de uranio y, al mismo tiempo, el tácito o explícito respaldo de los países occidentales a los países poseedores de armas nucleares no firmantes del TNPN, causaron un deterioro posterior de las relaciones de Irán con los países occidentales. En el marco del debate nuclear iraní esta aplicación de un doble baremo con respecto a la interpretación de las disposiciones del TNPN aumentó en gran manera las percepciones del TNPN como un instrumento desigual, discriminatorio e ilegítimo establecido por los países occidentales que dominan el discurso internacional.

La postura iraní en el diálogo nuclear con los países occidentales se basa en tres paradigmas. Primero, insiste en que su programa nuclear tiene exclusivamente propósitos civiles. Está motivado por el intento iraní de diversificar su suministro energético y de aumentar su seguridad energética, que parece verse particularmente desafiada por el crecimiento de su población, que se ha doblado en los últimos veinte años, y por el correspondiente fuerte incremento en el consumo de energía. Además, la energía nuclear es considerada una alternativa barata en un contexto en el que los precios del petróleo se están incrementando.

Segundo, apunta a la naturaleza no discriminatoria del TNPN, que reconoce el derecho de todos sus miembros a desarrollar un programa nuclear civil independientemente del tipo de régimen o de su postura en política exterior. De acuerdo con la postura oficial de Irán, la ignorancia de los países occidentales respecto a este principio se hace más obvia si se tiene en cuenta su aceptación tácita de los programas nucleares de la India, Pakistán y, particularmente, Israel, ninguno de los cuales es miembro del TNPN.

Tercero, Irán señala que el objetivo original del TNPN es llegar a un desarme nuclear total. Ninguno de los interlocutores nuclearmente armados que negocian con Irán está considerando seriamente el desarme nuclear, o ni siquiera preparándose para reducir el papel de su arsenal nuclear en su política de defensa. La insistencia con que el gobierno presidido por Mahmoud Ahmadinejad, respaldado por una sólida mayoría de la población iraní, se aferra a estos tres principios, viene causada por un resentimiento normativo y emocional hacia aquellas potencias occidentales que dirigen el debate sobre la no proliferación, y por encima de todo los EEUU. Esta predisposición se basa en un sentimiento profundamente arraigado de estar siendo humillados y discriminados por las potencias occidentales, lo que una vez más se enraiza en la interpretación de varios acontecimientos en la historia reciente, empezando por el golpe de estado dirigido por Estados Unidos contra el gobierno iraní democráticamente elegido del primer ministro Mohammed Mossadegh, y la restauración del régimen del Sha en la década de los cincuenta. El conocimiento de la ayuda que prestaron los americanos al programa iraquí de armas químicas durante la primera Guerra del Golfo en la década de los ochenta, que provocó terribles matanzas entre los soldados y la población civil iraní, desempeña un papel prominente en los actuales sentimientos antioccidentales. En la percepción iraní, este rasgo histórico choca con la utilización de argumentos morales en la estrategia discursiva americana durante la reciente crisis nuclear.

La postura occidental, por otra parte, está por encima de todo, motivada por la grave inquietud de que el programa nuclear iraní tiene como objetivo el desarrollo de armas nucleares. La prueba más evidente de esto es la planta de enriquecimiento de uranio que se está construyendo actualmente en Natanz, y que parece excesivamente grande si el propósito real es emplearla meramente para la producción de LEU, y que, una vez completada, tendría capacidad suficiente para enriquecer uranio con finalidades armamentísticas. En función de otros indicadores como

la implicación del ejército iraní en el programa nuclear, el secretismo que rodea el programa nuclear, y el ocultamiento de información que no han dado a conocer públicamente o que no han compartido plenamente con la AIEA, los países [occidentales] calculan que Irán está activamente persiguiendo la producción de armas nucleares y no solamente edificando la capacidad productiva que le permitiría esta opción en el futuro (26).

(26) EINHORN, ROBERT J.: "A Transatlantic Strategy on Iran's Nuclear Program". The Washington Quarterly, Otoño 2004, p.24.

La valoración de la determinación de Irán de construir la bomba, sin embargo, parece arbitraria y políticamente motivada. De hecho, “la lentitud del ritmo de crecimiento del programa nuclear iraní es incompatible con la noción de un régimen decidido a adquirir armas a toda costa” (27).

Generalmente, la necesidad de Irán de desarrollar un programa de energía nuclear civil es cuestionada por los líderes de opinión occidentales, que destacan la existencia de grandes reservas de gas y petróleo en suelo iraní. Este argumento, sin embargo, es diametralmente opuesto a los argumentos aducidos a favor de la ayuda occidental al programa nuclear iraní durante la década de los setenta. Y además contradice las razones dadas a favor de la cooperación nuclear de varios países occidentales con India, concluida en el 2006, y que fue justificada por la necesidad de sustituir el consumo de petróleo indio para contribuir a la estabilización del precio global del petróleo. Claramente, tales argumentos económicos parecen meras estrategias discursivas, pues las principales objeciones contra el desarrollo del programa nuclear iraní están indudablemente relacionadas con el tema de la seguridad.

Las preocupaciones securitarias occidentales con respecto a la nuclearización de Irán son múltiples. En primer lugar, se teme que Irán sea capaz de desarrollar misiles balísticos de tipo nuclear y de alcance medio que podrían amenazar a los países europeos y, a más largo plazo, posiblemente también misiles balísticos intercontinentales capaces de llegar a los Estados Unidos. Además, se teme que la tecnología para la fabricación de armas nucleares podría proliferar a otros países y posiblemente caer en manos de actores radicales no estatales. En términos regionales, un potencial arsenal nuclear iraní constituiría una grave amenaza para Israel, un estado cuyo derecho a la existencia ha sido puesto repetidamente en cuestión por el gobierno iraní del presidente Ahmadinejad. Además, ello tendría consecuencias en el equilibrio de poder de la región del Golfo, que desencadenaría incentivos en pro de la proliferación nuclear entre los principales rivales estratégicos de Irán en la región, por encima de todos Arabia Saudí. También pondría en peligro el control occidental sobre la mayor reserva de recursos petrolíferos del mundo. El hecho de que el 40% del suministro global de petróleo sea transportado a través del Estrecho de Ormuz pone de relieve la importancia vital que tiene este aspecto geopolítico de la cuestión para los formuladores de políticas occidentales.

(27) MONTGOMERY, ALEXANDER H.: “Ring in Proliferation: How to Dismantle an Atomic Bomb Network”. *International Security*, vol. 30 (2), otoño 2005, p.166.

Como en el caso de la percepción iraní de las actitudes occidentales, muchos formuladores de políticas occidentales y amplios segmentos de la opinión pública experimentan un profundo sentimiento de sospecha que tiene sus raíces en una serie de resentimientos normativos y emocionales. Estos están causados principalmente por hechos históricos como la crisis de los rehenes de 1979/80, así como por la ayuda que presta Irán a grupos radicales como el Hizbollah libanés.

En general, el sesgo emocional en la percepción mutua es la razón más decisiva de por qué la crisis nuclear sufrió una escalada en el período entre el 2003 y el 2006, a pesar de las continuas inspecciones de la AIEA y de las garantías relativas a que las pruebas de la existencia de un programa nuclear armamentístico activo por parte de Irán no eran convincentes. Una propuesta por parte de los dirigentes políticos iraníes de revelar todas sus actividades nucleares y de iniciar una tanda de negociaciones en Suiza para resolver la crisis no recibió respuesta alguna por parte del gobierno norteamericano. Esto fue considerado por los dirigentes iraníes como una grave humillación, que posteriormente desbarató unos movimientos reconciliatorios por parte de la UE y de Rusia. La UE ofreció proporcionar tecnología nuclear no utilizable con fines armamentísticos, como reactores de agua ligera y garantías securitarias. Rusia ofreció enriquecer uranio en un proyecto conjunto con Irán en suelo ruso. Claramente, dichos intentos de desescalada por parte de la AIEA, la UE y Rusia perdieron popularidad. En su lugar, una serie de provocaciones sin relación alguna con el tema nuclear, como la negativa por parte de Estados Unidos a conceder visados a unos funcionarios iraníes que querían participar en una reunión de las Naciones Unidas en Nueva York, la detención de cinco miembros del consulado iraní por tropas americanas en la ciudad iraquí de Erbil, o la detención por fuerzas militares iraníes de 15 miembros de la British Navy en el río Shat el-Arab, han dominado el discurso nuclear que ha estado por ello muy emocionalmente cargado. Más problemática ha sido incluso la instrumentalización de la crisis por parte de los dirigentes políticos iraníes y norteamericanos con propósitos partidistas. Una postura firme e inflexible en la política de seguridad del país parece ser considerada crucial por la administración norteamericana del presidente George W. Bush para conseguir apoyo popular en su país. Igualmente, la adopción de una postura populista antioccidental en la crisis nuclear parece ser una opción particularmente atractiva por parte del presidente Mahmoud Ahmadinejad para distraer a la atención pública de las crecientes dificultades económicas y poder ganar apoyo popular electoral.

¿SIRVE PARA ALGO LA COERCIÓN? SOBRE LAS SANCIONES Y LAS OPCIONES MILITARES

El papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Desde noviembre del 2003, cuando el Director General de la AIEA Mohamed El Baradei hizo público un informe dirigido a la Junta de Gobernadores de la AIEA afirmando que Irán no cumplía del todo sus obligaciones con respecto al régimen de salvaguardia de la AIEA en lo relativo a proporcionar información completa sobre su programa de enriquecimiento de uranio, dio comienzo una intensa negociación entre los miembros de la Junta sobre las medidas apropiadas a tomar para responder al supuesto incumplimiento iraní. Algunos de los participantes hicieron hincapié en la insistencia de El Baradei según la cual no había ninguna evidencia de que Irán estuviese realmente llevando a cabo un programa nuclear armamentístico, y consideraron la incompleta información proporcionada como meras omisiones técnicas de poca importancia. Otros interpretaron la estrategia de ocultamiento de Irán como un claro indicio de que el país se había embarcado en una senda conducente al desarrollo de un completo arsenal nuclear, y propusieron la toma de medidas drásticas de una forma inmediata. Irán trató de apaciguar las preocupaciones internacionales firmando el Protocolo Adicional al régimen de salvaguardias de la AIEA en diciembre del 2003, y comprometiéndose a suspender sus actividades de reprocesado de plutonio y de enriquecimiento de uranio. Sin embargo, nunca llegó a ratificar el Protocolo. En agosto del 2005, detuvo su implementación y relanzó sus actividades de enriquecimiento y reprocesado. La Junta de Gobernadores reaccionó de inmediato declarando formalmente que Irán no estaba cumpliendo el Artículo III del TNP ni el correspondiente régimen de salvaguardia de la AIEA. En la decisiva asamblea celebrada en febrero del 2006, la Junta solicitó al Director General que emitiese un informe sobre el no cumplimiento de Irán al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. También exigió a Irán el cese de todas sus actividades de enriquecimiento y reprocesado, y que permitiese a los inspectores de la AIEA verificar que el cese era efectivo. A continuación, exigió a Irán que abandonase sus planes para la construcción de un reactor nuclear moderado de agua pesada, y que ratificase y cumpliera el Protocolo Adicional de la AIEA. El 26 de marzo del 2006, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pidió a Irán que cooperase con los inspectores de la AIEA, y que proporcionase toda la información que le solicitase la Junta de Gobernadores de la AIEA. En su resolu-

ción número 1696, se dio a estas peticiones un carácter vinculante de acuerdo con la legislación internacional. Tras la negativa de Irán a satisfacer estas demandas, el 23 de diciembre del 2006, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución nº 1737, con la imposición de sanciones. Éstas incluían el bloqueo de la transferencia de tecnología y la congelación de los activos financieros de los iraníes relacionados con el programa nuclear. En febrero del 2007, un informe del Director General de la AIEA Mohammed El Baradei aseguraba que Irán seguía negándose a cumplir las resoluciones 1696 y 1737 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto llevó a la aprobación de la Resolución nº 1747, con una lista adicional de bienes y servicios sometidos a embargo.

Todas las resoluciones relativas a la crisis nuclear iraní se refieren al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y de este modo constituyen una ley internacional vinculante. Sin embargo, ninguna de las Resoluciones se refiere explícitamente al Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, que permite el uso de la fuerza militar en caso de no conformidad. Dentro de la ONU, las principales fuerzas impulsoras detrás del gradual incremento de la presión sobre Irán para hacerle abandonar su programa de enriquecimiento de uranio son los países occidentales, sobre todo los EEUU, y en menor medida la UE. Rusia y China mantienen una postura moderada que refleja sus intereses duales en juego. Primero, en el caso de estos dos países hay importantes intereses económicos detrás de sus motivaciones de impedir fuertes sanciones económicas. Y en el caso de China también influye su tradicional oposición a cualquier forma de intervencionismo. Pero, en segundo lugar, ambos países tienen un claro interés en impedir que Irán pueda construir un arsenal nuclear, lo cual plantearía una amenaza potencial a su propia seguridad y reduciría el valor político de su posición privilegiada como estados poseedores de armas nucleares. Junto al grupo de países occidentales, y a los dos actores independientes Rusia y China, otros dos grupos de actores internacionales juegan un papel en la crisis nuclear: el grupo de países islámicos, y el Movimiento de No-Alineados.

La solidaridad islámica desempeña un papel importante en la actitud que muchos países musulmanes adoptan en la crisis nuclear. En éstos, importantes secciones de la sociedad son particularmente susceptibles a la retórica populista antioccidental aplicada por el presidente Ahmadinejad. Este respaldo popular choca con los genuinos intereses securitarios en los países vecinos de Irán, particularmente los de la región del Golfo.

En las instituciones de la AIEA y de la ONU, los países miembros del Movimiento de No-Alineados resultaron ser los más escépticos respecto a la imposición de sanciones contra Irán. Por ejemplo, durante el período de las prolongadas discusiones en la Junta de Gobernadores de la AIEA, entre enero y marzo del 2006, los miembros representantes de los países del Movimiento de No-Alineados –entre los que había 16 de los 35 miembros de la Junta– fueron capaces de prolongar la decisión de informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y mitigaron de un modo significativo la lista de sanciones sugeridas. Posteriormente, los países No-Alineados del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, especialmente Indonesia, Sudáfrica y Qatar pudieron atenuar aún más el borrador de las Resoluciones 1696, 1737 y 1747. Esta oposición a adoptar una postura de mayor dureza contra Irán está motivada por la inquietud de estos países de que el caso de Irán pueda servir como precedente a los intentos estadounidenses de prohibir el desarrollo de las capacidades de enriquecimiento de uranio o de cualesquiera otros medios para producir combustible nuclear a todos aquellos países que todavía no disponen de ellos. En vez de ello, el Movimiento de No-Alineados insiste en el derecho no discriminatorio de todos los países a usar la energía nuclear con finalidades pacíficas y a completar el ciclo del combustible nuclear. Junto a estas inquietudes, los estados miembros del Movimiento de No-Alineados insistieron asimismo en la necesidad de incluir el objetivo de crear una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, incluido Israel. Este objetivo fue finalmente incluido en la Resolución 1737 sin la mención explícita de Israel.

Opciones militares

En el curso de las negociaciones de Irán con los países occidentales sobre su programa nuclear, los planes de los responsables militares y estratégicos israelíes y norteamericanos de atacar las instalaciones nucleares iraníes fueron regularmente filtrados a la prensa, y en enero del 2006, el gobierno francés amenazó explícitamente con un ataque nuclear en caso de que el gobierno iraní posibilitara el acceso a su potencial nuclear a los grupos islamistas radicales.

Oficialmente, los EEUU declararon que un Irán armado con armas nucleares no era una opción aceptable. Esta posición categórica implica el uso de la fuerza como *ultima ratio* para impedir la nuclearización de Irán. En consecuencia, el presidente norteamericano George W. Bush señaló en varias ocasiones que los EEUU podían detener un potencial programa de

armas nucleares con un primer ataque unilateral a las instalaciones nucleares iraníes si los demás medios se mostraban incapaces de hacerlo. Esta opción militar podría incluir el uso de las armas nucleares tácticas. Los EEUU han desplegado un número importante de bases militares en países vecinos como Irak, Turquía, Azerbaiyán, Afganistán y Pakistán, y en el 2006 enviaron además un segundo grupo de portaaviones al Golfo Pérsico además del grupo ya presente de un modo permanente en la región.

El efecto de un ataque militar contra las instalaciones nucleares iraníes sería, en el mejor de los casos, ambiguo. Como ha dicho Joseph Cirincione, un ataque militar

aceleraría, en vez de diferir, el programa nuclear iraní. Se demostraría que los halcones de Teherán están en lo cierto cuando afirman que lo único que puede detener a los Estados Unidos es una bomba nuclear. Los líderes iraníes podrían responder con un programa nuclear intensivo capaz de producir una bomba en pocos años (28).

De hecho, las amenazas percibidas por Irán en sus antagonistas nuclearmente armados EEUU e Israel podrían ser motivos decisivos para que siguieran buscando un artefacto disuasorio nuclear, tal como sugiere la Teoría de la Disuasión.

Errores estructurales de las estrategias de negociación occidentales

Los líderes de opinión occidentales están divididos entre el grupo de los fatalistas de la proliferación, que consideran imposible impedir que Irán –o, si se quiere, cualquier otro país– adquiera armas nucleares si quiere hacerlo, y los optimistas de la disuasión, que creen en la habilidad por parte de los países occidentales de contener a Irán una vez esté en posesión de la bomba (29). Mientras que los optimistas creen que disuadir a un Irán nuclear es posible, e incluso los hay que sugieren que la situación de disuasión mutua aumentará la estabilidad estratégica en la región del Golfo, su principal inquietud son los peligros procedentes de unas estructuras deficientes de mando y control, y la posible transferencia del control de las armas nucleares o de material nuclear en manos de grupos radicales en el interior de la Guardia de Corps Revolucionaria Islámica o, como en un escenario más de pesadilla, en manos de actores radicales islamistas no estatales.

(28) CIRINCIONE, JOSEPH: "Food Me Twice". Foreign Policy, edición online, marzo de 2006.

(29) SAGAN, SCOTT D.: "How to Keep the Bomb From Iran", Foreign Affairs, vol. 85, nº 5, septiembre / octubre 2006, pp.45-59.

Las sanciones negativas y las amenazas de usar la fuerza militar se consideran principalmente instrumentos para obligar a Irán a cumplir las normas contra la difusión de la tecnología de las armas nucleares. Las sanciones positivas recompensando el cumplimiento, por otro lado, no figuran de un modo prominente en el repertorio de las estrategias negociadoras de los países que dirigen el diálogo nuclear con Irán. La razón de ello es la falta de un consenso nacional en el interior de dichos países sobre el hecho de que ayudar a Irán en caso de conformidad es algo que está en sus respectivos intereses nacionales.

Un precedente del uso de la fuerza contra las instalaciones nucleares iraníes es el ataque aéreo llevado a cabo por Israel en 1981 contra el reactor nuclear iraquí de Osirak. Este incidente, sin embargo, mostró también los límites de esta opción: si bien el ataque causó una dilación en el programa nuclear de Irak, acabó siendo un fracaso en la medida en que no consiguió reducir la respectiva capacidad del país de desarrollar armas nucleares. Además, en el caso de Irán es muy probable que tenga un efecto contraproducente en la medida en que puede incrementar la determinación del país de desarrollar la bomba.

Esta intuición plantea un problema más general: mientras que las medidas coercitivas como la imposición de sanciones o la amenaza del uso de la fuerza militar se evalúan habitualmente junto con su impacto sobre la capacidad de Irán de desarrollar armas nucleares, su efecto sobre las intenciones de Irán de nuclearizarse no están claramente en el centro de los análisis occidentales. La escasa valoración del aspecto intencional del problema es común tanto a los fatalistas de la proliferación como a los optimistas de la disuasión. Si bien los primeros son más bien pesimistas respecto a las posibilidades de influir en las intenciones de los proliferantes, los segundos tienen como objetivo diluir las intenciones de los proliferadores de usar armas nucleares, pero no necesariamente la intención de adquirirlas.

A pesar de la indiferencia por el aspecto intencional del problema, una mirada más atenta al impacto de la aplicación de medidas coercitivas sobre las intenciones subyacentes a la política nuclear de Irán parece valer la pena. De acuerdo con el modelo explicativo esbozado más arriba, las intenciones de Irán están guiadas por dos motivaciones fundamentales, el temor y el orgullo (o, si se quiere, el prestigio). Las amenazas del uso de la fuerza tienen claramente como objetivo producir un efecto en la dimensión del miedo. De acuerdo con la Teoría de la Disuasión, estas amenazas

forman parte de la necesaria estrategia señalizadora para crear una situación de disuasión. Los modelos de disuasión subyacentes a esta lógica tienen que hacer frente al problema de que un posible ataque militar indudablemente tiene también un coste muy elevado para el estado que decide llevarlo a cabo. En consecuencia, la comunicación de esta amenaza como un prerequisite esencial de la disuasión carece de credibilidad. En otras palabras, para que la disuasión funcione, el estado que amenaza tiene que comunicar de un modo creíble su disponibilidad a emprender una acción si lo considera necesario, lo cual es racional en el momento de ser comunicado, pero irracional en el momento de ser llevado a cabo. Además, la previsible utilidad lógica de la Teoría de la Disuasión descarta que otras cosas aparte de consideraciones securitarias, desempeñen un papel en la matriz de beneficios de la opción nuclear de los estados. Al excluir los discursos cognitivos y sociales como el orgullo como factores relevantes, los modelos prácticos no pueden explicar de un modo exhaustivo por qué los dirigentes de Irán reaccionan de un modo desafiante frente a estas amenazas.

La oferta de sanciones positivas como las garantías securitarias parece ser la estrategia más prometedora para reducir de una manera efectiva la dimensión del miedo en los incentivos de Irán para la nuclearización. Aquí, una vez más, el impacto sobre la dimensión del orgullo es ambiguo. Si estas garantías se comunican de una forma paternalista o desdeñosa, ello podría tener un efecto negativo en la dimensión del orgullo por cuanto aumentaría las percepciones de humillación y discriminación. Solamente si se basase en un enfoque multilateral y equitativo, esta estrategia podría convertirse en un puente de plata para que Irán pudiera satisfacer sus deseos, tanto en términos de seguridad como desde el punto de vista del estatus. Cualquier acuerdo securitario exhaustivo e igualitario, sin embargo, tendría que incluir necesariamente a Israel, una condición que hasta ahora Estados Unidos se ha negado a aceptar.

Finalmente, la estrategia de buscar un cambio de régimen con la esperanza de que el gobierno recién establecido sea más abierto y cooperativo con respecto al tema nuclear parece más bien poco práctica. Ante todo, una injerencia activa en los asuntos iraníes y un apoyo explícito a las fuerzas de la oposición dentro del país por parte de los estados occidentales es muy probable que tenga un impacto negativo en la dimensión del orgullo de la política iraní, desacreditando con ello a estas fuerzas opositoras como simples agentes occidentales, y llevando eventualmente a una estabilización del régimen existente. Esta dinámica contraproducente es

la que estuvo en activo durante las cuatro décadas de intentos americanos de buscar un cambio en el régimen cubano. También podría darse en Irán, donde el respaldo norteamericano y británico al golpe de Estado contra el primer ministro Mohammed Mossadeqh en 1953 provocó un amplio descrédito del régimen posterior del Sha Mohammed Reza Pahlavi. Mirando las cosas retrospectivamente, este hecho creó un sentimiento de humillación que fue ampliamente percibido por la opinión pública iraní y que se convirtió en un factor decisivo en el éxito de la Revolución Iraní de 1979.

Junto a este obstáculo, un cambio de régimen en Irán dejaría intactos los incentivos estructurales que hay detrás de las ambiciones nucleares de Irán. Las esperanzas de los observadores occidentales de que otra revolución iraní podría llevar al poder a un gobierno pro-occidental, que posteriormente se convertiría en uno de los socios de una alianza militar liderada por los norteamericanos, no parece más que una ilusión ideológicamente motivada, pues ignora hasta qué punto las potencias occidentales están desacreditadas dentro de los sentimientos de la opinión pública iraní.

CONCLUSIÓN: IRÁN Y EL FUTURO DEL RÉGIMEN DE NO-PROLIFERACIÓN

Mientras que el número de estados con un potencial nuclear militar que se abstienen de desarrollar armas nucleares se ha incrementado en las últimas décadas en unos 30, el número de estados que actualmente buscan poseer armas nucleares ha disminuido de manera significativa. Actualmente, sólo hay dos países que supuestamente busquen tener la bomba (Irán y Corea del Norte), mientras que otros ocho países ya la han obtenido. Estas simples cifras ponen en entredicho la estrategia fundamental de la lucha contra la difusión de las armas nucleares: es decir, la lucha por controlar la cuestión del suministro de tecnología nuclear.

Los esfuerzos internacionales para controlar la tecnología nuclear empezaron en la década de los setenta, primero por el Comité Zangger y por el Club de Londres, y luego, en 1978, mediante la creación del Grupo de Suministradores Nucleares. Estos esfuerzos estuvieron motivados por los pronósticos alarmistas que consideraban que el número de estados con capacidades nucleares y por consiguiente –e incorrectamente, como se vería– también el número de estados poseedores de armas nucleares, se incrementaría mucho si el flujo de tecnología no se restringía. La realidad desmiente esta lógica, a la que muchos se adhieren de modo persis-

tente hasta hoy mismo. El número de estados con capacidades nucleares militares se ha incrementado a pesar de los controles sobre el suministro, pero el número de estados que en realidad poseen armas nucleares sigue siendo bajo, a pesar de las predicciones discrepantes. Determinados estados como Corea del Norte han sido capaces de desarrollar un arsenal nuclear rudimentario a pesar de la imposición de las medidas de control más estrictas, mientras que la inmensa mayoría de estados con capacidades nucleares militares no ven razón alguna por la cual deberían adquirir la bomba. Una de las razones de que estas estimaciones estuvieran, y sigan estando, tan desencaminadas podría ser que casi todas ellas tienen su origen en las potencias nucleares (occidentales) y que, en consecuencia, reflejan la actitud y las concepciones identitarias de sus fuentes.

El caso de Irán pone de relieve las deficiencias de los enfoques existentes en la cuestión del suministro, y desencadena esfuerzos internacionales renovados para repensar y mejorar dichos enfoques. Las iniciativas más visionarias provienen del Director General de la AIEA Mohammed El Baradei en octubre del 2003. La piedra angular de esta iniciativa fue la sugerencia de colocar bajo control multilateral todas las instalaciones capaces de enriquecer uranio hasta más de un 20% de U235, todas las plantas de reprocesado de plutonio, y el combustible consumido y las instalaciones para el tratamiento de residuos radiactivos. Los estados que poseen instalaciones de HEU (High-Enrichment Uranium o de alto enriquecimiento de Uranio) deberían reducirlas a instalaciones de bajo enriquecimiento de Uranio (LEU) para el propósito exclusivo de producir barras de combustible para las plantas de energía nuclear. Además, El Baradei solicitó una vez más la conclusión del FMCT (Fissile Material Cutoff Treaty o Tratado de Reducción del Material Físil), sobre el cual la comunidad internacional había estado debatiendo desde 1993 sin llegar a un acuerdo. La resistencia a las medidas de control del material físil procede principalmente de los estados poseedores de armas nucleares. En una respuesta inmediata a los esfuerzos de Mohamed El Baradei, el gobierno norteamericano declaró en julio del 2004 que no aceptaría medidas de inspección y verificación de sus instalaciones respectivas.

Los enfoques centrados en la cuestión del suministro afectan a la nuclea-rización de los estados de formas contradictorias. Aumentan la complejidad y el coste de la tecnología nuclear, lo que al parecer ha dificultado de un modo significativo los progresos en los programas nucleares en curso. Por otro lado, este rasgo se ha convertido en una parte integral del mito nuclear, en la medida en que la bomba ha llegado a simbolizar la modernidad, y

en consecuencia, ha estimulado la ambición de algunos estados, entre ellos Irán, de “llegar a dominar” los átomos. Adicionalmente, incrementa aún más las actitudes de oposición del proliferador nuclear. La piedra angular del papel del régimen de no proliferación internacional en la promoción de la abstinencia nuclear es la clara distinción que establece entre los propósitos pacíficos de la tecnología nuclear y las aplicaciones militares. Sin embargo, con la creación de un sistema de estados de dos clases, el régimen de no proliferación existente elevó las armas nucleares a la categoría de divisa simbólica mediante la cual queda definido el exclusivo y privilegiado “club nuclear”. En el marco del modelo presentado en este artículo, en el que el miedo y el orgullo funcionan como las dos motivaciones centrales de los estados para adquirir armas nucleares, la no proliferación internacional aparece viciada por cuanto incide de un modo contraproducente en la dimensión orgullo del problema, garantizando un elevado estatus a un número limitado de estados que poseen armas nucleares.

En vez de hacer tanto hincapié en la cuestión del suministro de la proliferación nuclear, cualquier política de no proliferación efectiva tendría que abordar primero la cuestión de la demanda. Una precondition para ello es un entendimiento claro de cómo funciona la cuestión de la demanda, es decir, cuáles son los motivos de los estados para buscar la bomba. Si tomásemos a la mayoría de estados sin ambiciones de poseer armas nucleares como la norma, el punto de partida sería una clara identificación de los motivos que hay detrás de los pocos desertores que sí buscan la bomba. Este análisis de los motivos tendría que ir más allá de la mera proyección de estereotipos, que desgraciadamente domina los enfoques occidentales en relación con la comprensión de la deserción de Irán.

La política nuclear de los desertores se basa en la comprensión intersubjetivamente creada de la identidad de la nación respectiva, comparada con un antagonista real o imaginado. Como ha mostrado el estudio, la probabilidad de que una nación se esfuerce por obtener armas nucleares es alta:

- 1 si desarrolla un sentimiento agudo de miedo;
- 2 si carece de un sentimiento de comunidad con su antagonista real o imaginado;
- 3 si su predisposición normativa favorece una política exterior independiente;
- 4 si el autodefinido “nosotros” es equiparable o superior al “otro” en términos de estatus;

5 si el antagonista posee armas nucleares que son percibidas como un elemento que contribuye a conferirle un estatus alto.

El tipo ideal de medidas de no proliferación reduce al menos uno de estos cinco incentivos (sin simultáneamente incrementar otros, lo que por desgracia sí hacen muchas de las medidas existentes).

Generalmente se asume que la creación de las reglas internacionales de no proliferación y la existencia de un régimen de salvaguardia de instituciones como el TNP y la AIEA tiene un efecto sobre la composición de las normas de los estados individuales potenciando el “tabú nuclear”, es decir, una fuerte norma contra la adquisición y el uso de armas nucleares. Nina Tannenwald sugiere cuatro procesos por los cuales este tabú nuclear se desarrolla: la presión social, el poder político normativo, las consideraciones morales de los formuladores de políticas individuales, y la iteración del no uso en el tiempo hasta que se anquilosa en una convención (30). En la historia reciente, Irán ha constituido la mayor excepción a esta regla: en Irán, los procesos sociales que respaldan el tabú nuclear se han invertido y la emergencia del régimen nuclear internacional ha tenido un fuerte impacto en la composición de las normas dentro del discurso nuclear iraní reforzando la glorificación de la tecnología nuclear. ¿Qué ha sucedido? El discurso nuclear en Irán durante la reciente crisis con la AIEA ha tenido muchos matices fuertemente antioccidentales (y, según su propia definición, anti-imperialistas) (31). La amenaza de sanciones e incluso de una intervención militar por parte del antagonista nuclear armado ha incrementado enormemente su sentimiento de temor. Así, en el caso de Irán están virtualmente en vigor los cinco factores enumerados en la lista más arriba citada, haciendo que su nuclearización aparezca como una consecuencia directa de ellos.

El hecho de que estos estados occidentales nuclearmente armados, que son percibidos por Irán como sus antagonistas principales, dirijan el discurso de la no proliferación incrementa su determinación de construir una tecnología nuclear. Además, este hecho perjudica gravemente la legitimidad del régimen de no proliferación internacional tal como es percibido por Irán. Esto

(30) TANNENWALD, NINA: “Stigmatizing the Bomb: Origins of the Nuclear Taboo”, en: *International Security*, Vol. 29 (4): 12, 13.

(31) El antiimperialismo es frecuentemente aludido por aquellos estados que tratan de incrementar su estatus frente a sus antagonistas como una legitimación moral y como una prueba ideológica de que el actual sistema de distribución de estatus merece ser derrocado en nombre de principios más elevados.

es debido a que los EEUU, como el antagonista de Irán nuclearmente armado más decisivo, se representan a sí mismos como los líderes del discurso de la no proliferación y actúan en nombre de la comunidad internacional (tal como ésta está representada por los organismos de no proliferación). En consecuencia, la AIEA es percibida por Irán como un mero vehículo del antagonista para imponer sus objetivos discriminatorios. Junto al sesgo a favor del suministro en los enfoques sobre la no proliferación, el hecho paradójico de que las instituciones para la no proliferación sean dirigidas por las potencias poseedoras de armas nucleares es seguramente el principal obstáculo a su funcionamiento efectivo.

Para concluir, lo que se necesita es un marco institucional que, al menos formalmente, acepte el estatus de los estados poseedores de armas nucleares (como estipula el TNP), pero que se resista a ser dirigido por ellos. Los incentivos para establecer estructuras independientes e igualitarias difícilmente provendrán de los propios estados poseedores de armas nucleares, aunque ellos mismos reconozcan informalmente su necesidad. La razón de ello es su dualidad de intereses, siendo uno de ellos la prevención de la difusión de las armas nucleares, y el otro su propia ambición de explorar sus capacidades nucleares con fines políticos. Después, está claro que no existe ninguna solución total y omniabarcante al problema de la proliferación. Claramente, estos casos de proliferación en los que la potencia proliferante se relaciona con un antagonista extra-regional, como Irán y la India, siguen una dinámica muy diferente de aquella en la que están involucrados antagonistas regionales específicos, como Israel, Corea del Norte o Pakistán. En este último caso, las soluciones regionales como las NWFZ (Zonas Libres de Armas Nucleares) podrían ser la clave.

En el caso de Irán, una NWFZ regional en Oriente Medio solamente sería aceptable: a) si su principal antagonista extra-regional, los EEUU, se adhirió a este principio y aportase garantías securitarias creíbles, y b) si Israel también se adhirió, abandonase su programa de armas nucleares, y aceptase un sistema de verificaciones sin fisuras. Ninguna de estas dos condiciones es probable que se lleve a cabo en un futuro a corto o medio plazo.

BIBLIOGRAFÍA

BRAUN, CHAIM / CHRISTOPHER F. CHYBA: "*PROLIFERATION RINGS: NEW CHALLENGES TO THE NUCLEAR NONPROLIFERATION REGIME*". INTERNATIONAL SECURITY, VOL. 29, No. 2, OTOÑO 2004;

- CIRINCIONE, JOSEPH: *"FOOL ME TWICE"*. FOREIGN POLICY, EDICIÓN ONLINE, MARZO 2006.
- EINHORN, ROBERT J.: *"A TRANSATLANTIC STRATEGY ON IRAN'S NUCLEAR PROGRAM"*. THE WASHINGTON QUARTERLY, OTOÑO 2004;
- HUNTLEY, WADE L.: *"REBELS WITHOUT A CAUSE: NORTH KOREA, IRAN AND THE NPT"*. INTERNATIONAL AFFAIRS VOL. 82 (2), 2006
- HYMANS, JACQUES E. C.: *"THE PSYCHOLOGY OF NUCLEAR PROLIFERATION: IDENTITY, EMOTIONS, AND FOREIGN POLICY"*. CAMBRIDGE: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS 2006.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY *"CIRCULAR 140 TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS"*, 22 DE ABRIL DE 1970.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY: *"CIRCULAR 153 THE STRUCTURE AND CONTENT OF AGREEMENTS BETWEEN THE AGENCY AND STATES REQUIRED IN CONNECTION WITH THE TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS"*, JUNIO DE 1972.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY: *"CIRCULAR 540 MODEL PROTOCOL ADDITIONAL TO THE AGREEMENT(S) BETWEEN STATE(S) AND THE INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY FOR THE APPLICATION OF SAFEGUARDS"*, SETIEMBRE DE 1997.
- JERVIS, ROBERT: *"PERCEPTION AND MISPERCEPTION IN INTERNATIONAL POLITICS"*. PRINCETON: PRINCETON UNIVERSITY PRESS 1976.
- MCCGWIRE, MICHAEL: *"THE RISE AND FALL OF THE NPT: AN OPPORTUNITY FOR BRITAIN"*. INTERNATIONAL AFFAIRS, VOL. 81 (1), 2005.
- MCINNIS, KATHLEEN J.: *"EXTENDED DETERRENCE: THE U.S. CREDIBILITY GAP IN THE MIDDLE EAST"*. THE WASHINGTON QUARTERLY, SUMMER 2005;
- MONTGOMERY, ALEXANDER H.: *"RINGING IN PROLIFERATION: HOW TO DISMANTLE AN ATOMIC BOMB NETWORK"*. INTERNATIONAL SECURITY VOL. 30 (2), OTOÑO 2005;
- MORGENTHAU, HANS J.: *"POLITICS AMONG NATIONS: THE STRUGGLE FOR POWER AND PEACE, REVISED ED."*. BOSTON: MCGRAW HILL, 1993;
- RICE, CONDOLEEZZA: *"DEAL WITH INDIA AN OPPORTUNITY THE US CAN'T MISS"* WASHINGTON POST, 13 DE MARZO DE 2006.
- RUBIN, SHARHAM / ROBERT S. LITWAK: *"DEBATING IRAN'S NUCLEAR ASPIRATIONS"*. THE WASHINGTON QUARTERLY VOL. 26 (4), OTOÑO 2003;
- SAGAN, SCOTT D.: *"HOW TO KEEP THE BOMB FROM IRAN"*. FOREIGN AFFAIRS, VOL. 85, No. 5, SETIEMBRE / OCTUBRE 2006;

TANNENWALD, NINA: "*STIGMATIZING THE BOMB: ORIGINS OF THE NUCLEAR TABOO*", EN: INTERNATIONAL SECURITY, VOL. 29 (4):

WALTZ, KENNETH J.: "*THE SPREAD OF NUCLEAR WEAPONS: MORE MAY BE BETTER*". ADELPHI PAPERS NUMBER 171. LONDON: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES 1981.

CAPÍTULO TERCERO

LA NUCLEARIZACIÓN DE IRÁN Y SU REPERCUSIÓN COMO ACTOR REGIONAL

LA NUCLEARIZACIÓN DE IRÁN Y SU REPERCUSIÓN COMO ACTOR REGIONAL

POR LEOPOLDO STAMPA *

LAS RAZONES QUE IMPULSAN A IRÁN A DOMINAR LA TECNOLOGÍA NUCLEAR

A mediados de la década de los años setenta, cuando la empresa alemana Siemens recibió el encargo de construir la central nuclear de Busher, Irán presentaba ante la comunidad internacional unas credenciales impecables como país comprometido del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), como un miembro activo del Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA) y como firmante del Acuerdo de Salvaguardias en 1974. Eran los tiempos del Shah Reza Pahlavi y nada ni nadie se oponía a que Teherán iniciase su experiencia con la energía nuclear.

La Revolución cambió las cosas, pero sobre todo cambió la percepción con la que Irán fue visto desde entonces en los ámbitos occidentales. Parece lógico que desde Irán también se percibiera a Occidente –que mantenía privilegiadas relaciones con el régimen del Shah– como el nuevo adversario. Sobre el alcance de las simpatías o recelos recíprocos no hubo mucho tiempo para especular, ya que dos años después, con motivo de la guerra iniciada por Sadam Hussein, Teherán pudo comprobar como una gran parte de los países europeos, la mayoría de los árabes y los Estados

* Las opiniones vertidas en este trabajo reflejan únicamente los puntos de vista personales de su autor.

Unidos, respaldaron sin ambages la acción de Bagdad, en el plano político, en el financiero y sobre todo en el militar, con armas y tecnología.

El apoyo se llevó tan lejos que hubo oídos sordos y ojos ciegos cuando Sadam Hussein –que no era distinto del Sadam Hussein del año 2003– utilizó armas químicas en el campo de batalla contra las unidades iraníes. Irán –que poseía también este tipo de armas– no tuvo la tentación de replicar. Quizás entonces se pasó por alto, pero hoy es un dato que conviene tener en cuenta cuando se atribuye a Irán, a través de un proceso de intenciones, una voluntad de agresión nuclear.

Se dice que los pueblos felices no tienen Historia, porque ello implica que no tienen memoria. No es el caso de Irán. La República Islámica de Irán, cuyo nacimiento ya fue de por sí convulso, tiene una historia dramática y no puede olvidar con facilidad al menos tres aspectos de aquellos trágicos episodios: el apoyo occidental a Sadam Hussein; el silencio de las capitales europeas y norteamericanas ante la utilización de armas de destrucción masiva contra los iraníes y la ausencia de seguridad o la *seguridad no garantizada*, con la que vivió Irán desde entonces. Subrayo esto porque así se percibe en el colectivo iraní y porque estos elementos, aunque de manera inconsciente, han vuelto a jugar cuando se ha planteado el debate nuclear.

¿Con estos datos históricos en mente, cuáles podrían ser los motivos por los que un país como Irán se vería tentado a desarrollar la energía nuclear?

La “seguridad no garantizada”

En ningún momento Irán ha aludido a esa percepción negativa de su seguridad como justificación para el desarrollo de su programa nuclear, ya que ha admitido e insiste en ello, que su propósito no es la construcción del arma atómica. Podemos creerlo o no, pero la sutileza de las formas no puede impedir que entre los motivos negados o nunca confesados, encontremos el deseo de protegerse frente a lo que se considera una amenaza a su supervivencia. Tanto los Estados nucleares firmantes del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) –EEUU, Rusia, Reino Unido, Francia y China– como los Estados que, al margen del TNP, cuentan con capacidad nuclear, como Israel, India, Pakistán, Corea del Norte e Irak, alegaron en su día una situación de amenaza para su supervivencia en el momento en que decidieron comenzar a desarrollar programas militares nucleares. Ésa fue la razón que adujeron los EEUU para enfrentarse al

peligro alemán, en los tramos finales de la 2ª Guerra Mundial y ése fue el motivo que tuvo la URSS frente al temor de un posible ataque nuclear norteamericano. Por su parte los británicos y los franceses quisieron tener capacidad nuclear autónoma frente a un posible ataque soviético y China desarrolló su arma nuclear porque temía tanto a Washington como a Moscú.

Entre los Estados nucleares, que Inmaculada Marrero denomina *post bipolares* (1), la seguridad o la amenaza a su supervivencia fue asimismo el argumento decisivo para la adquisición del arma nuclear. Tal fue el caso de Israel, que se consideraba amenazado por, prácticamente todos los países de Oriente Medio, y el de India que recelaba de Pakistán y Pakistán de India.

Corea del Norte pertenece a otra especie, pero el enfriamiento de relaciones con China y el posterior colapso de la URSS en los años 90, orientaron a Pyongyang a nuclearizar su territorio ante el temor a su desaparición como Estado. Más tarde, cuando los EEUU incluyeron a Corea entre los países del *Eje del Mal*, la percepción de vulnerabilidad aumentó y los coreanos apostaron a fondo por la nuclearización ante el miedo a un ataque. Ésa ha sido una de las reacciones ante la formulación del *Eje del Mal*. El caso de Corea puede no ser único y no debería parecerse extraño, puesto que perseguir la No Proliferación a base de forzar el cambio de régimen en un país concreto o recurrir a la democratización de los regímenes mediante el uso de la fuerza armada, puede incrementar, en vez de reducir, la demanda de armas nucleares, pues los regímenes amenazados tratarán de ver en ellas un último baluarte contra las intervenciones militares e intentarán *blindar* el régimen. Después de todo, nos encontramos la premisa más comúnmente aceptada para la adquisición de armas nucleares por parte de un Estado, que consiste en disuadir a adversarios más poderosos que amenazan su territorio o su soberanía (2).

Cuando un territorio, como el de Irán, mantiene fronteras con 15 países, es evidente que las posibilidades de tener desacuerdos con alguno de sus vecinos aumenta, máxime cuando existen problemas de estabilidad interna como Afganistán y Pakistán o están en proceso de formación

(1) MARRERO ROCHA, INMACULADA. Profesora de Ciencias Políticas en el Departamento de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. "Armas nucleares y Estados proliferadores". Universidad de Granada 2004.

(2) Ver en este sentido, PERKOVICH GEORGE. Vicepresidente del Studies-Global Security and Economic Developments. "Democratic Bomb: Failed Strategy", noviembre de 2006

como Turkmenistán o Azerbaiyán. Irán no puede ser insensible a ese sentimiento de “*seguridad no garantizada*”, cuando advierte además la situación de cerco entre crisis desatadas o agravadas por intervenciones militares occidentales. Ni puede ser insensible a un despliegue militar de Estados Unidos, que alcanza no sólo a las fuerzas combatientes sobre el terreno en Afganistán e Irak, sino a las preposicionadas o accesibles a través de las bases en Turquía, Asia Central y el Golfo Pérsico.

Y es que para Irán, al margen de situaciones objetivas de hostilidad, la percepción de la amenaza juega un papel central en su análisis. Y sobre todo juega ante la inequívoca presencia de tropas norteamericanas en Irak y Afganistán, en el Golfo Pérsico y en Asia Central. Por si este panorama no fuera complicado de por sí, en el Noroeste no tiene Irán una situación políticamente más despejada. La inestabilidad del Cáucaso es ya proverbial y mirando al Este, un cambio de régimen en Pakistán o simplemente un debilitamiento del gobierno central de Islamabad podría suponer una amenaza adicional para Teherán.

Por lo tanto, y sólo con el mapa en la mano, no es difícil imaginar que en más de una ocasión las autoridades de la República Islámica de Irán habrán hecho cábalas sobre cómo afecta a su seguridad la interesante situación geográfica en la que la Naturaleza ha situado a su país.

La nuclearización por prestigio

Incluso en aquellas sociedades nacionales que mantienen una larga tradición democrática, existen determinados individuos que gozan de situaciones de prestigio. En ocasiones esas situaciones están solamente fundamentadas en aspectos como el nivel adquisitivo y la descendencia, que de alguna manera entran en contradicción con los principios de igualdad y de no discriminación que deben reinar en este tipo de sociedades. Pero lo cierto es que esas situaciones de prestigio, en algunos casos, proporcionan un cierto nivel de influencia en el entorno. En la sociedad internacional también se pueden producir situaciones parecidas (3). Por lo tanto, nada tiene de extraño que, a pesar de que las doctrinas del “*prestigio de los Estados*” no estén muy en boga, un Estado concreto, o una suma de ellos, intenten aumentar su cuota de influencia y poder en la sociedad internacional, a partir de prácticas de prestigio. Es más, incluso las teorías más globalistas no son capaces de negar el interés que aún hoy en día mantie-

(3) MARRERO ROCHA, I. Vid. Supra. Pág. 221.

nen los Estados en mejorar y aumentar sus atributos de poder para obtener mayores ventajas a la hora de hacer frente a sus relaciones con otros Estados, bien sean estas relaciones amistosas o conflictivas (4).

El prestigio al que me refiero no debe entenderse como un simple título de vanidad que busca lustre y aureola, sino que al hablar de Estados hay que interpretarlo en un contexto amplio. Se trata de ganar peso internacional y al mismo tiempo ejercitar una *“proyección de poder”*. También salir del aislamiento y ganar peso internacional fueron motivos perseguidos en la etapa de la Guerra Fría, y en buena medida los arsenales nucleares de India y Pakistán –ya he aludido a ello– fueron fabricados respondiendo a ese propósito, al margen del deseo estratégico de neutralizar las tentaciones nucleares mutuas.

En este orden de ideas, el profesor iraní Mahmud Shariolghalam percibe actualmente un *“interés psicológico colectivo”* (5) en la mayoría de la población iraní, que desea que su país sea más fuerte y aunque esa mayoría no llega a entender los detalles de lo que se explica sobre los aspectos tecnológicos del programa nuclear, la posibilidad de que Irán domine la tecnología nuclear ha llegado a convertirse en un elemento de orgullo nacional para sus ciudadanos, que acogen complacidos esta idea anunciada, repetida y perpetuada a través de los medios de comunicación en los que se subraya que si Irán accede a dominar la tecnología nuclear pasará a formar parte de un exclusivo y restringido club internacional.

La ambición regional

La ambición regional es otro de los móviles que se supone está detrás de los motivos. No cabe duda que Irán es un Estado con vocación de liderazgo regional. Su extensión territorial, su población, su situación geográfica, y su riqueza en recursos naturales, reúnen los componentes adecuados para convertirle en un país con vocación de actor regional, e Irán la tiene y trata de hacerla patente. En esa carrera por mantener la preeminencia en la región, Irak fue tradicionalmente su principal competidor hasta el punto de desencadenar un último y dramático episodio en una guerra de agresión (1980-1988) que terminó sin vencedores ni vencidos pero de la que Irán salió seria-

(4) Ibidem.

(5) SHARIOLGHALAM, MAHMUD. Profesor de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad de Teherán. “Iran’s Motives and Strategy”. Council of Foreign Relations Symposium on Iran’s Nuclear Program. 5 de abril de 2006.

mente dañado. Estos conflictos de competitividad pueden dar lugar a la *“rivalidad regional sustentada en la disuasión nuclear”* (6) y, sin ninguna duda, si Irak hubiera permanecido incólume bajo Sadam Hussein, habríamos asistido a un conflicto de competitividad regional nuclear con Irán. Sin embargo quince años más tarde, Washington, aunque sin pretenderlo, ha desplazado a Bagdad de la competición, dejando a Irán el camino libre.

A mayor abundamiento, la influencia norteamericana en la región se irá reduciendo probablemente en el curso de los próximos años, y concretamente a partir del momento en que las fuerzas de los EEUU se retiren de Irak, aunque no lo hagan en su totalidad. Por esta razón –salvo que se produzca previamente un ataque contra Irán, lo que me parece arriesgado desde muchos puntos de vista y poco factible– Irán pasará a ocupar una posición más fuerte de la que ahora tiene. De ahí se derivarán sin lugar a dudas consecuencias en los niveles de discrepancia o de acuerdo –ya se verá– entre Irán y los aliados de Estados Unidos en la zona –los llamados países árabes *“moderados”*– y con los propios Estados Unidos, cuya presencia política, económica y militar en la región seguirá siendo una fuerza motriz. Por ello nos parece atinada la valoración de otro de los autores de este Cuaderno, el profesor Halliday que mantiene que *“...cabe argüir que el eje principal del conflicto en Oriente Medio a lo largo del último cuarto de siglo se aprecia precisamente en la confrontación entre el Irán revolucionario de una parte y Estados Unidos y sus aliados en la región de otra”* (7). En el ámbito de las ambiciones regionales, la solución de ese conflicto entre protagonistas y actores es la clave de la estabilidad.

Lo que resulta evidente es que el hecho de querer actuar como actor regional crea expectativas, y ello se traduce en el deseo de querer tomar parte en las decisiones y en la necesidad de medir el alcance de su influencia. Y si, como veremos, Teherán tiene una proyección en Asia Central, su presencia y protagonismo en el ámbito geográfico de Oriente Medio es aún más evidente porque en efecto, ésta es una reclamación aún más urgente ya que el proyecto político diseñado para la región, el denominado plan del *“Gran Oriente Medio”* de la Administración Bush, se ha venido abajo. Recordemos que ese plan básicamente pasaba por asegurar las fuentes de suministro de crudo en manos amigas, consolidando el cambio democrático en Irak –una vez desaparecido Sadam Hussein–

(6) MARRERO, I. Vid. Supra. Pág. 190.

(7) HALLIDAY, FRED. Profesor de la London School of Economics y profesor visitante del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). “El doble filo de la espada iraní”. La Vanguardia 14 de marzo de 2007.

para lo cual redefinía el papel de los protagonistas en la región marginando a Arafat, olvidándose de Siria y condenando a Irán. Hoy comprobamos cómo el plan no ha salido como sus autores habían previsto. Es más, todo parece haber salido al revés de cómo lo pensaron.

La interpretación política de lo que puede suceder en Oriente Medio, vista desde América y Europa, muestra preocupaciones ante el sesgo que están tomando los acontecimientos, y no faltan voces que alertan sobre la complicación que se puede añadir a ese hecho si Teherán además llega a controlar la tecnología nuclear. Ésa es al menos la visión que sitúa a la República Islámica en enfrentamiento con el mundo euroatlántico, ante el impulso protagonista de Teherán en Oriente Medio. Pero hay otros puntos de vista para analizar esa realidad.

El análisis sobre la proyección de poder iraní en la región de Oriente Medio desde una perspectiva euroatlántica o árabe constituye, sin embargo, una visión limitada de una realidad política más amplia y debe ser cuidadosamente ponderada con la visión *centroasiática*, si se me permite el neologismo, en este juego de influencias y contrapesos que desbordan la región de Oriente Medio y permiten ver el papel muy apreciado por Rusia que Irán juega como contrapartida a la influencia norteamericana y de la OTAN en Asia Central y en el Cáucaso. Efectivamente la influencia que Teherán tiene en Asia Central de alguna manera contrarresta la presencia norteamericana través de la OTAN, lo que le convierte en un aliado de facto de Rusia. Se trata de un aliado enormemente práctico ante los cambios políticos que se suceden en Ucrania y Georgia. Al mismo tiempo Rusia e Irán cuidan Armenia y la presencia iraní sirve de contrapeso a la influencia turco-OTAN en el Cáucaso.

No quiero significar con ello que Moscú y Teherán mantengan una permanente luna de miel, pues hay y ha habido algunos desencuentros como el que suscitó la propuesta iraní a los líderes europeos de desprenderse del uranio enriquecido vía Francia, cuando la idea de hacerlo a través de Rusia había partido originariamente de Moscú y las autoridades rusas, resentidas, rebajaron su oposición a las sanciones que suscitaron los norteamericanos. Pero estos pequeños sobresaltos no significan nada frente al planeamiento estratégico mencionado o frente al apoyo que Rusia ofrece en este mismo ámbito nuclear del que hablamos, participando en la construcción de Busher, pese al enojo y a las presiones de Washington o vendiendo a Teherán 700 millones de dólares del avanzadísimo sistema antiaéreo Tor-M1, cuya adquisición enojó a los norteamericanos e irritó a los israelíes.

Por ello, si analizamos la posición de Irán desde un ángulo que no es el euroatlántico, es evidente que la República Islámica no sólo va a jugar un papel destacado en Oriente Medio sino que mantendrá una posición influyente en Asia Central y al coincidir en algunos intereses con Rusia, precisamente en esa zona, crea vínculos de afinidad con un poderoso aliado de hecho –aunque no de *iure*– que no se conmueve ante las presiones de EEUU.

En último término, el alto precio que el petróleo llegó a alcanzar durante los años 2005 y 2006, cuando se producen las crisis que gratifican a Teherán al incidir sobre el precio del crudo, y lo que ha venido calificándose como el “*empantanamiento*” (8) de Estados Unidos en Irak, acabaron por convencer a Irán que disponía de notables bazas para jugar a potencia regional.

Pero esa proyección de poder podría producirse sin tener que recurrir a la fabricación de armas nucleares. Bastaría con que Irán utilizase las bazas de que ya dispone y la situación geoestratégica creada tras la guerra de Irak, y que ciñese el conocimiento y control del ciclo nuclear al ámbito civil, al enriquecimiento del 4%. ¿Quién nos asegura hoy día que no es ése su propósito y que su meta no es otra que dominar la tecnología? En efecto, una cosa es que Irán esté determinado a dominar el ciclo nuclear y participar en ese club restringido de los que conocen y dominan la moderna alquimia de la tecnología atómica, y otra que el mundo esté convencido de la existencia –a día de hoy– de un programa nuclear militar y que el corolario inevitable de esa convicción sea la voluntad iraní de desestabilizar la región a golpe de misil. Tras más de 1.300 actividades de inspección en Irán desde febrero de 2003, el OIEA no ha podido afirmar que ese país esté desarrollando su potencial nuclear militar (9).

¿Entonces qué es lo que se está discutiendo?

El dominio de la tecnología nuclear

Gran parte del debate en torno a la crisis iraní y su posible proliferación nuclear viene lastrado por los obstáculos que representan un número considerable de suposiciones, erróneamente convertidas en hechos incuestiona-

(8) Neologismo que debe querer traducir “*entanglement*” que es la palabra que se utiliza en inglés para definir la situación, y que define mejor una situación enmarañada o enredada que *empantanada*.

(9) TORTOSA REY-STOLLE, LAURA. “Irán nuclear?”. Pág. 30. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Madrid s/f

bles comúnmente aceptados (10). Es cierto que Teherán no mantiene toda la cooperación que desearía con la OIEA, pero ya se da por supuesto que Irán ha puesto en marcha un sofisticado programa para desarrollar armas nucleares, a pesar de que todavía no existen pruebas definitivas de ello, sino sólo indicios y deducciones basadas en el razonamiento estratégico comparado. Es más, en el pasado informe de 27 de febrero de 2006, el Director General del Organismo Internacional para la Energía Atómica, Al Baradei, concluía que “...the AIEA is unable to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran” y a ese informe debe añadirse el de 22 de febrero de 2007, donde se señala que Irán continuaba con la construcción de las plantas de enriquecimiento y que no se habían detectado actividades relacionadas con el reprocesamiento. En ningún caso se iba más lejos. Lo que se está discutiendo va más allá de la evaluación técnica del programa iraní y consiste en determinar si Irán ha violado sus obligaciones con el TNP y si persigue dotarse del arma nuclear. Existen además, todo hay que decirlo, determinadas actitudes, declaraciones políticas que han suscitado recelo, explicaciones incompletas y ambiguas, respuestas insuficientes y algunas suposiciones no probadas, que siguen una línea de argumentación basada en indicios pero que carece de sólidos avales. Todo ello hace que el debate esté dominado por grandes dosis de desconfianza, además de ciertas contradicciones entre exigencias y confirmaciones, como la petición a Irán de que suspenda sus actividades de reprocesamiento –como se indica en la resolución 1737– y la expresa confirmación contenida en el informe de El Baradei de que no se han detectado actividades de reprocesamiento en Irán.

La falta de cooperación completa con el OIEA podría reforzar la idea de que Irán tiene la ambición de dotarse en un futuro de armas nucleares, pero no se puede considerar esta postura como una prueba irrefutable. Por lo tanto sin una conclusión objetiva apoyada por pruebas de peso para terminar con la sospechas, la cuestión es puramente política (11). Lo que se está discutiendo va más allá de la evaluación técnica del programa iraní y consiste en determinar si Irán ha violado sus obligaciones con el TNP y si persigue dotarse del arma nuclear.

En síntesis, supervivencia, prestigio y ambición regional, son los motivos que impulsan al desarrollo y dominio de la tecnología nuclear, o de la

(10) NÚÑEZ VILLAVERDE, JESÚS A; HAGERAATS, BALDER y VALENTE, XIMENA. “Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo. Una amenaza onmidireccional”. Barcelona, diciembre 2006.

(11) Ver en este sentido Tortosa Rey-Stole, L. Vid. Supra. Op. cit. y Núñez J; Hageraats B y Valente X. Vd. Supra. Op. cit.

nuclearización, de algunos Estados, y éste podría ser también el caso de la República Islámica de Irán. Hemos visto hasta ahora los estímulos que podrían empujar a ello, pero ¿cómo juega el régimen de No Proliferación y cómo juega en la comunidad internacional hoy el elemento de la disuasión nuclear?

NO PROLIFERACIÓN, NUCLEARIZACIÓN Y DISUASIÓN

Conviene ser muy cautos cuando hablamos de nuclearización. Al utilizar el término estamos pensando sólo en aquellos Estados que no son nucleares y pretenden serlo, olvidándonos de aquellos que lo son y quieren seguir manteniendo sus arsenales intactos o incluso reforzarlos. El TNP distingue entre Estados nucleares a quienes definió como los que han realizado “*una explosión de bomba nuclear o de otro invento nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967*” y Estados no nucleares. Entre estos se encuentran aquéllos que tienen capacidad nuclear civil y se han comprometido a no nuclearizarse. Nadie duda de que el criterio es discriminatorio, pero aceptar la condición de Estado no nuclear ha sido y es la única manera de obtener garantías por parte de los Estados Nucleares, de que les prestarán la ayuda necesaria para la aplicación de la energía nuclear en el ámbito civil. Como consecuencia de ello, la mayoría de los Estados de la sociedad internacional que quisieron disfrutar de las ventajas de la energía nuclear para fines pacíficos no tuvieron más remedio que adherirse al TNP en las condiciones acordadas. Aunque quedaron fuera algunos países que desafiaron al TNP, como Israel, India y Pakistán, y Corea del Norte que se retiró en 2003.

No proliferación

Por consiguiente el TNP codificó el status nuclear de unos pocos y prohibió los deseos de nuclearización de los demás. Hubo casos en los que se miró para otro lado siempre y cuando el país que no aceptaba las reglas del juego fuera un “*Estado bueno*”, en terminología de George Perkovich, pero la práctica de los dobles standards (12) y el cumplimiento selectivo de las reglas han ido paulatinamente erosionando el sistema internacional de No

(12) El Secretario de Estado adjunto norteamericano, Nicholas Burns, ha advertido en algún momento: “Si a la gente les molesta los dobles raseros en este mundo, debo decir que siempre han existido. Nosotros tratamos a los países democráticos y cumplidores de la ley y que son amigos nuestros, de manera diferente a los gobiernos autoritarios que la incumplen”. Vid. Perkovich, Op. cit. supra.

Proliferación, arriesgándonos un día a su colapso. Además, otro de los problemas a los que nos enfrentamos es que los “*Estados buenos*” de hoy día pueden convertirse en “*Estados malos*” mañana, y algunos “*Estados malos*” pueden reformarse durante su larga marcha a la democracia. El Sha de Irán era amigo de los EEUU y sus planes nucleares se toleraron, después de la Revolución la República Islámica de Irán se convirtió en enemigo y sus ambiciones nucleares resultaron intolerables; Irak, con Sadam Hussein al frente, fue el socio preferido de Washington contra Irán durante la década de 1980 y en 2003 el país fue invadido por fuerzas de una coalición liderada por los EEUU; los mujahidines en Afganistán eran luchadores por la libertad en 1980 antes de ser considerados terroristas talibanes en 2001; y durante décadas la URSS fue el enemigo declarado, pero cuando se disolvió se convirtió en “*partner*” en la OTAN.

Con o sin cambio de régimen, se trate de país amigo o de país adversario, la comunidad internacional comienza a reclamar una política universal, porque las armas nucleares son materiales fisibles y allí donde estén son peligrosas. Y esa queja se percibe especialmente en la región de Oriente Medio. El Comunicado final de la 19ª cumbre de la Liga Árabe insistía el 30 de marzo pasado, precisamente en ese punto al reafirmar “*la importancia de liberar a Oriente Próximo de armas de destrucción masiva, sin utilizar dobles baremos...*” en referencia clarísima al arsenal de Israel pero también al programa nuclear iraní. El cumplimiento puede exigirse cuando las reglas de juego son justas y cuando los que las rompen, más que los que las hacen, son vistos como tramposos y arrogantes, escribe George Perkovich (13).

No deja de sorprender el incoherente empeño de castigar a Irán sobre la base del supuesto incumplimiento de un acuerdo internacional (firmado en 1968 y ratificado en 1970) que ha sido despreciado de raíz por otros países como Israel, India o Pakistán, que nunca han querido cooperar con la comunidad internacional en este terreno. En consecuencia, la solución del problema que plantea Irán, como el que supone la proliferación en su conjunto, no pasa tanto por un juego más o menos inteligente con cada país sospechoso, como por el cambio de la infraestructura internacional en esta materia, empezando obviamente por el TNP (14).

Además, cuando se trata de países que pertenecen a la Ribera Sur y Este del Mediterráneo existe siempre la tentación de interpretar los pro-

(13) Perkovich. G. Vid. Supra. Pág. 7.

(14) Núñez, J. y otros. Op. cit. Pág. 43.

gramas para el conocimiento y control de la tecnología nuclear, la nuclearización, si así se le quiere llamar, como un estigma o una sospecha, olvidándonos de que en la Ribera Norte –que debe entenderse en amplio sentido, abarcando a los países desarrollados– se encuentran los más poderosos actores nucleares del mundo, como Francia, el Reino Unido o Estados Unidos, y algo más el Este, la Federación Rusa.

Resulta difícil convencer sobre las bondades de la no nuclearización cuando los predicadores de sus beneficiosos efectos no la practican. Y sobre todo cuando todo el sistema de No Proliferación, al menos el asociado el TNP, está en declive, por lo que de ahí deriva el riesgo de que la proliferación nuclear se extienda no sólo a Irán sino a otros Estados de Oriente Medio y del Mediterráneo.

El fenómeno de la proliferación nuclear horizontal es el ámbito donde más claramente se pone de manifiesto la inoperancia del modelo de legitimidad existente hoy día en las nuevas relaciones de poder en la sociedad internacional (15), porque además del derecho que los cinco Estados nucleares se arrogaron a través del TNP a serlo, esos mismos Estados disfrutaban en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del derecho de veto. He aquí las dos mayores excepciones que en la comunidad internacional consagran los privilegios de un reducido grupo de países.

Entrar en ese terreno nos llevaría a comparar la proliferación horizontal y la vertical, pues ambos fenómenos trataba de limitar el TNP. No es este trabajo un lugar con espacio para ello, pero queden apuntadas algunas cifras.

Estados Unidos mantenía, en enero de 2006, la cifra de 5.736 cabezas nucleares. De ellas 5.021 son de carácter estratégico y están divididas de la siguiente forma: 1.050 en misiles intercontinentales basados en tierra (ICBM), 2.016 en submarinos (SLBM) y 1.955 en bombarderos estratégicos (ALCM). Quedan quinientas que se reparten entre misiles *Tomahawk* y bombas de gravedad *B61*, algunas de las cuales se encuentran en países aliados en Europa.

El Reino Unido es una de las potencias nucleares tradicionales y cuenta con un arsenal operativo bien conocido. Hoy día mantiene alrededor de 200 cabezas nucleares, prácticamente el mismo número que se calcula para Israel y posiblemente para China. Londres ha sido muy activo en el campo diplomático de la No Proliferación, firmando el TNP en 1968 y el

(15) Marrero Rocha, I. Op. cit. Pág. 269.

Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT) en 1996. Eso no ha impedido que haya continuado hasta hoy con la modernización de sus sistemas nucleares, cuyos presupuestos han sido aprobados a principios de 2007, sustituyendo el sistema de misiles balísticos *Trident* y a bordo de submarinos (SLBM), reemplazando también la flota de éstos para pasar de la clase *Resolution* a los de nueva generación *Vanguard*. Washington y Londres que se encuentran en un proceso de renovación de sus arsenales y de las doctrinas de empleo de sus armas nucleares, poca fe están demostrando en la No Proliferación.

Francia, por su parte no se queda atrás y continúa modernizando sus arsenales. Actualmente mantiene 348 cabezas en misiles balísticos, susceptibles de ser lanzados desde submarinos y aviones embarcados, y aunque eliminó en 1996 los sistemas de alcance intermedio basados en tierra, que mantenía en el Plateau d'Albion, ha modernizado sus sistemas nucleares submarinos y aéreos, en una cifra nada desdeñable pero moderada cuando se la compara con las de las superpotencias militares.

Cuando la Unión Soviética desapareció en sus arsenales se contabilizaban 45.000 cabezas nucleares, tanto en armas tácticas y de alcance intermedio, como estratégicas y reservas de plutonio y uranio enriquecido con capacidad para fabricar otras 90.000 bombas nucleares. En 1992 el número de cabezas se redujo a 33.000.

Disuasión

La doctrina ha cambiado y se ha hecho más flexible en cuanto al uso del arma nuclear. La amenaza real de la utilización del arma nuclear, amparada en las doctrinas ofensivas como la "*deterrence by denial*" y la "*pre-emptive action*", han tenido varias consecuencias en el ámbito jurídico-político. En primer lugar, no han fortalecido la filosofía internacional sobre la que se asienta el control de armamentos y la No-Proliferación y en segundo lugar han agudizado la crisis del ya maltrecho TNP, hasta el punto de convertirlo en una pieza criticada como ambigua, discriminatoria, permisiva,..., y otros muchos adjetivos que no dejan en airosa situación al documento sobre el que trata de asentarse la razón moral y política que impide la Proliferación. Debe añadirse también que hay quien piensa que el enunciado de las nuevas doctrinas supone el funeral del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT) que los Estados Unidos no habían ratificado y que ese ejemplo será tenido en cuenta. Y en último lugar acelera la carrera de armamentos y de los sistemas de defen-

sa antimisiles en la región del Golfo Pérsico, amén del Sudeste Asiático, y sirve como excusa para que se implante ahora en Europa Central.

Sin embargo, lo más preocupante de ese cambio doctrinal es que empieza a dibujarse la tesis de que la disuasión convencional es poco eficaz y muy parsimoniosa en sus resultados ante situaciones urgentes. Tras el ya mencionado empantanamiento de los EEUU en Afganistán y en Irak y la intervención de Israel en el Líbano, la sensación de que la disuasión convencional ya no es eficaz parece ir ganando terreno. Se corre el riesgo de que se termine sugiriendo que la respuesta convencional no disuade. Llegados a ese punto los que así lo interpretan sólo podrían admitir que ante determinadas situaciones urgentes y que precisan respuestas inmediatas no queda otra alternativa que recurrir a otro tipo de disuasión, es decir al empleo táctico de armas nucleares.

Comprendo que es siempre arriesgado teorizar con esto pero, con toda la alarma que esta opción pueda y deba generar, no se trata de una alternativa producto de la especulación, pues Washington ya se ha pronunciado en este sentido. En la última década, el empleo táctico del arma nuclear ha encontrado su apoyo doctrinal en la nueva formulación aprobada en 1996 en la *Joint Theatre Nuclear Operations*. Su regulación ha sido trazada y ampliada en una serie de documentos redactados y aprobados entre 2001 y 2006 –concretamente los dos textos del *Nuclear Posture Review* de 2001 y 2002–, la *National Strategy to Combat ADM* y la *Doctrine for Joint Nuclear Operations*, entre otros, que terminan consagrando la “*deterrence by denial*” y la “*pre-emptive action*”. Estos cambios significan que el objetivo del arma nuclear, que era disuasorio y donde la incertidumbre de su empleo jugaba el papel de contención, se ha transformado. El arma nuclear no se contemplaría ahora sólo como una herramienta de disuasión, sino como una amenaza de represalia dirigida a la destrucción de objetivos en el campo de batalla. Pasaría de ser un arma política a ser conceptualizada como un arma táctica, una peligrosa simplificación de la realidad que lejos de ser persuasiva, olvidaría, como acertadamente comenta Shlomo Ben-Ami, que “...*la simplista idea clausewitziana de que la acción militar termina conduciendo a la solución política, ya no convence a nadie*” (16).

Por lo tanto nos enfrentamos al riesgo de un futuro proliferador. Son varios los Estados nucleares al margen del TNP que no comparten ni los

(16) SHLOMO BEN-AMI. “Adiós a las guerras”. EL PAÍS, 23 de marzo de 2007

argumentos que justifican el carácter discriminatorio del TNP, ni las iniciativas en materia de No Proliferación y desarme avaladas por las potencias nucleares y que han conseguido sus arsenales nucleares a través de las transferencias de los Estados nucleares del TNP. Ello debilita cada vez más la voluntad real de compromiso de los Estados no nucleares del TNP para con el régimen de No Proliferación (17), que pierde legitimidad a pasos agigantados. Vistas así las cosas, si Irán domina el ciclo, puede haber otros Estados que decidan seguir ese camino. Para evitarlo no basta ya el TNP y una eventual política de sanciones. Pero la proliferación horizontal podrá difícilmente detenerse sin que se eviten las “*excepciones*” y sin que lo haga la proliferación vertical. Y ese no parece ser el caso, cuando constatamos que las nuevas doctrinas de empleo de los Estados nucleares no sólo superficializan la utilización del arma atómica sino que para llevarla a efecto modernizan y aumentan la capacidad de los arsenales.

Con estas premisas en mente ¿cómo puede afectar la situación a la región un eventual Irán nuclear a la región?

LOS ACTORES REGIONALES

Irán

Con Irak derrotado y en crisis; con el enemigo talibán abatido en Afganistán, con los EEUU empantanados –“*entangled*”– en ambos sitios, con la compra del crudo y el gas garantizada por China y por la India, con Rusia asegurando el comercio y la venta de armamento ¿Qué mejor momento que el actual podía esperar Irán para proyectar su candidatura como relevante actor regional?

Además, la capacidad nuclear facilita el acceder al estatuto de liderazgo. Y nadie sabe a ciencia cierta cuál es el progreso que Irán ha realizado, o cuál ha sido el avance tecnológico en el ámbito nuclear, si el permitido por el OIEA o el que traspasa el umbral militar. A Irán le puede interesar mantener un cierto grado de incógnita en asuntos de esta naturaleza. Jugar con la incertidumbre ha sido una actitud que siempre ha acompañado al ámbito de lo nuclear, porque es disuasoria en sí misma y porque en este caso podría incluso ser una baza para la negociación.

(17) Marrero, I. Op. cit. Pág. 272

Irán, fortalecido por todas las razones que he apuntado, se encuentra en el mejor momento para jugar su valía como potencia, y como señala Núñez (18), no parece dispuesto a modificar su rumbo en el terreno nuclear, si no es a costa de un precio elevado y beneficioso para sus aspiraciones geopolíticas. Irán ya es una potencia regional en Oriente Medio y cuanto antes lo reconozcamos, mejor.

Sin embargo, y a pesar de la fama desestabilizadora, la política exterior iraní es asombrosamente pragmática en términos generales y en la mayoría de los casos tiende a evitar la confrontación. Hay rasgos definitorios de sus preocupaciones o intereses que, a grandes trazos, podríamos concretar en los siguientes:

- un deseo de hegemonía regional, especialmente en el ámbito económico y cultural, dentro de lo que considera su esfera de influencia;
- una necesidad de estabilidad regional, que incluye un Golfo Pérsico seguro, que garantice la libertad de navegación y transporte de crudo y gas;
- una preocupación por la aparición de Estados fallidos en su entorno, con cierta preocupación en su Este geográfico (Azerbaiján, Afganistán, Tayikistán y Pakistán). Irán no desea que aparezcan Estados fallidos o gobiernos hostiles en su entorno. Irán desea estabilidad.
- un deseo de que Irak permanezca unificado pero incapaz de proyectar una amenaza militar sobre Irán.
- una obsesión con los Estados Unidos y una inseguridad sobre cómo tratarles.

Estos cinco elementos no cambiarán mucho con la adquisición de un status nuclear que, insisto, no tiene porque adentrarse en el terreno nuclear militar. El acceso a la tecnología le daría ya entrada en el *club* que garantiza prestigio y proyección de poder.

Estados Unidos

No pertenece a la región pero es un actor fundamental en ella.

Su plan sobre el Gran Oriente Medio no se ha materializado. A estas alturas caben ya pocas dudas de que Irán ha sido el principal beneficiado

(18) Núñez, J. Hageraats, y Valente, X. Op. cit. Pág. 47.

de la llamada “*guerra contra el terror*” en Oriente Medio. Los Estados Unidos y los países de la Coalición eliminaron los dos principales gobiernos rivales de Teherán en la región: los talibanes de Afganistán en noviembre de 2001 y el régimen de Sadam Hussein en Irak, en abril de 2003. Ha sido por tanto Washington y no Teherán, quien ha cambiado el equilibrio estratégico de la región y es Teherán el que consecuentemente quiere situarse en el nuevo escenario político. Esa tentación es aún más acuciante si tenemos en cuenta que Washington ha eliminado a los dos regímenes mencionados, pero no ha sido capaz, por el momento, de reemplazarlos con unas estructuras políticas sólidas, coherentes y con expectativas de permanencia. Para administrar la crisis con Irán precisa ahora del apoyo de los europeos y árabes moderados y a Israel para intimidar militarmente a Teherán, amagando actitudes que no parecen ser creíbles.

Ese movimiento, rellenando el vacío, ha causado inquietud en Estados Unidos y también en Europa, pero sobre todo en la región, donde aparecen los primeros trazos de una nueva estrategia que incluye a los Estados Unidos, Israel y los Estados árabes llamados “*moderados*”, porque la política exterior iraní desde Washington se ve de otra manera.

Uno de los problemas que EEUU tiene con la política exterior iraní en Oriente Medio es que Teherán, en palabras de Nicholas Burns, juega un papel “*perjudicial, negativo y fraccionador*” (19). Según el número dos del Departamento de Estado, Irán no apoya soluciones para el contencioso entre Israel y los Palestinos, ni propugna la creación de dos Estados que se respeten, “*eso es lo que decimos nosotros pero no lo que dicen ellos*”, y continua señalando que la política exterior iraní no apoya el mantenimiento del gobierno democráticamente elegido en el Líbano, “*dicen que el gobierno debe ser derrocado por la fuerza, si es necesario, para ser reemplazado por sus amigos de Hizbollah; en Irak, Irán no apoya como Gran Bretaña, los EEUU, la Unión Europea y la mayoría de los Estados árabes, un Estado unitario. De modo que si Irán aspira a un auténtico liderazgo en Oriente Medio, va a tener que pasar un examen de liderazgo moral, positivo y de compromiso completo. El hecho de que en temas de Oriente Medio como el caso Israel-Palestina, Líbano e Irak, mantenga posiciones muy distintas de las de los demás, dice ya algo sobre la naturaleza de la*

(19) “Iran is playing a disruptive, negative, divisive role”, fueron las palabras exactas utilizadas por el Undersecretary of State for Political Affairs, Nicholas Burns. Vid. The Brookings Institution. “A conversation on Iran and US national security”. Washington D.C. 4 de febrero de 2007. Pág. 41

política exterior iraní” (20). Obviamente Teherán objeta la mayor parte de este planteamiento. La distinta percepción de una misma realidad aflora en el párrafo de Burns y desvela un cierto proceso de demonización de Irán por parte de EEUU que se explica, en análisis de Laura Tortosa, por “*la frustración americana ante la consolidación de un régimen hostil, en una zona vital para su economía*”, en un momento en el que EEUU ha perdido influencia y posiciones en un país clave en la lucha energética mundial, en beneficio de sus grandes competidores energéticos (China, India y la Unión Europea) (21).

Los acontecimientos de los últimos cinco años, han demostrado que para los EEUU, en términos políticos, ha sido útil tener un adversario en la época post-Guerra Fría del calibre de Irán y especialmente, cuando aunar voluntades en todo Oriente Medio contra un enemigo común ha sido siempre la máxima aspiración para los EEUU. Ahmadinejad les ha ofrecido la ocasión en bandeja.

No obstante, la opción militar contra Irán debería ser descartada como la más estéril de todas las opciones. Cualquier acción militar contra Irán coloca indefectiblemente a los EEUU en guerra, incluso si los EEUU no tienen la intención de invadir el territorio de la República Islámica. Y no creo que podamos albergar muchas dudas de que, aunque EEUU quisiera limitar su acción a una incursión aérea sobre las instalaciones nucleares iraníes, de las llamadas *quirúrgicas*, la represalia está asegurada (22).

Actitud de otros Estados árabes

Un cierto sector de opinión compuesto por diplomáticos y militares de alta graduación de Oriente Medio, mantenía la tesis –según nos refiere Richard Russell (23)– de que las armas nucleares iraníes podrían tener un cierto efecto estabilizador en la región al equilibrar la capacidad nuclear de Israel y de los EEUU. Ello implicaría aceptar, aunque sólo fuera de manera implícita, que Israel y los EEUU tenían ambiciones políticas, militares y económicas en la región, y que sólo podrían ser neutralizadas por las armas nucleares de un país musulmán aunque no fuese árabe. Pero

(20) Ibidem.

(21) Tortosa Rey-Stolle, L. Op.cit. Págs. 22 y 23

(22) POLLACK KENNETH y GERECHT MARC. “Policy Options for the United States”. Council of Foreign Relations. Symposium on Iran’s Nuclear Program. 5 de abril de 2006.

(23) RUSSELL RICHARD L. “Arab security responses to a nuclear-ready Iran”. Strategic Studies Institute, octubre 2005.

cuando se analiza más detalladamente y concretamente las percepciones de algunos países de la región, esas ideas no parecen prosperar. Veámoslo.

El Consejo de Cooperación del Golfo

La distancia entre la orilla persa y la orilla árabe ha sido muchas veces más que geográfica. Irán quiere ser reconocido como una civilización histórica en el área, pretensión que los países del Golfo objetan, hasta el punto de traducir esa resistencia en actitudes simbólicas como tratar de rebautizar ahora el Golfo Pérsico como Golfo Árábigo. Las excelentes relaciones de Irán con Kuwait y Omán, no son sino una excepción que no refleja cierto estado de recelo existente entre ambos lados del Golfo.

Los Estados del Golfo siempre han reconocido a Irán su capacidad militar, pero en ocasiones han criticado su incapacidad por no haber podido desarrollar una economía dinámica, y con frecuencia se escucha en esos países que ellos, a pesar de ser pequeños y militarmente débiles, han triunfado donde Irán ha fallado. Esta percepción de debilidad militar y la necesidad de la Administración Bush de desarrollar una política de cerco a Irán, han traducido intereses convergentes que se han materializado en una robusta presencia militar norteamericana en la costa sur del Golfo Pérsico, con la V Flota en sus aguas y con bases en Bahrein y Qatar.

Tras la elección del Presidente Ahmadinejad, y sobre todo con la reactivación del programa nuclear, el apoyo a los chiítas del Líbano y a los de Irak, la visión norteamericana sobre estos escenarios cambió todavía más y a peor. La Administración Bush, que estaba lejos de tratar de hacer la vida fácil a Teherán, consideró que Irán se había convertido en la fuente principal de inestabilidad en Oriente Medio. La tradicional estrategia norteamericana de cercar a los países que considera hostiles, venía siendo aplicada también a Irán desde hacía tiempo, pero a partir de 2004 y la Iniciativa de Cooperación de Estambul es un claro indicio, el despliegue militar norteamericano se intensificó en la orilla árabe del Golfo, donde los ricos y pequeños Emiratos jugaron un papel relevante. Éstos, no tienen la oportunidad de reforzar su seguridad y por lo tanto la única opción que les queda es resignarse a aceptar el paraguas protector norteamericano, con todas las ventajas que ello conlleva, pero también con todos los inconvenientes.

¿No quedarían los contingentes norteamericanos en el Golfo más expuestos en el caso de que Irán dispusiera en el futuro de armas nuclea-

res? ¿Si Teherán adquiriese un día la capacidad nuclear militar, no se entibiaría en caso de crisis regional, el compromiso de asistencia de Washington hacia esos países, a pesar de la presencia militar norteamericana en sus bases?

Pero sin anticipar escenarios como éstos, lo cierto es que, aún sin decirlo, estos ricos y pequeños países de la zona del Golfo comparan el ardor con que Israel y los EEUU combaten las pretensiones de Teherán, con el dos elefantes en una cacharrería, y se inquietan al pensar que las reacciones de éstos frente a Irán, puedan afectar a sus estrategias de seguridad. En efecto, los Estados del Golfo temen que antes o después de que Irán pueda adquirir una capacidad nuclear, los EEUU se impliquen militarmente contra Irán; temen asimismo que si se lanzan a operaciones preventivas contra Irán, los norteamericanos pueden acabar manteniendo una influencia demasiado grande en el mercado global del petróleo; y no en último lugar temen que una acción preventiva contra Irán pueda generar un amplio rechazo que podría desencadenar manifestaciones callejeras contra los regímenes árabes denominados “*moderados*”. Este temor es más acuciante en Bahrein, Kuwait y las provincias occidentales de Arabia Saudita, áreas de gran interés estratégico y económico por sus reservas de petróleo y donde la población chiíta es mayoritaria. En Bahrein el 70% de su población es chiíta y el desempleo en ella es el doble del de la media nacional, con lo que los ingredientes para la tensión estarían servidos.

Arabia Saudita

Sin duda, y a pesar de todo lo señalado, las relaciones más complejas de toda la zona del Golfo son las que mantiene Arabia Saudita con Irán, a pesar de que el clima ha mejorado a través de un tanteante proceso de esfuerzos entre Riad y Teherán por entenderse, y algún que otro desencuentro.

El mayor temor de Arabia Saudita es contemplar la media luna chiíta emergiendo de las cenizas de Irak, según expresiva frase del informe sobre Oriente Medio de Chatham House (24), que de alguna manera percibe que Teherán ha sido el beneficiado de la *guerra contra el terror* y aunque la noción de la geopolítica chiíta no exista –pues no es un concepto iraní sino un concepto político árabe-europeo que no encuentra sentido en la política

(24) Editado por Lowe, ROBERT Y SPENCER, CLAIRE. “Iran, its neighbours and the regional crisis”

exterior iraní— Irán no sólo despunta como actor reforzado en la zona, sino que con su programa nuclear lo hace como potencia regional y además chiíta. No sé cuál de estas notas es más preocupante para Riad, pero me inclino a pensar que este segundo aspecto le inquieta más que el primero.

Ante esta situación de temor, Arabia Saudita, cuya ambición declarada de convertirse en la potencia de mayor influencia en Oriente Medio no es nueva, ha recurrido preferentemente a la diplomacia sin descuidar lo que algunos analistas perciben como la tentación nuclear saudí, una parcela en la que Riad no parece estar interesado en hacer progresos. Al menos hoy por hoy. Uno de los síntomas en esa dirección ha sido recibir al presidente Ahmadinejad el pasado mes de marzo, procurando construir áreas de consenso en torno a problemas esenciales de la región como Líbano, tratando de reducir la influencia de Hizbollah, o las conversaciones sobre el futuro de Irak y el posible gap suní-chiíta o el problema palestino-israelí. Irán apoya sin duda los esfuerzos de Riad para mantener bajo control la crisis libanesa y ambos países propugnan la unidad de Irak frente al riesgo de fraccionamiento, y la reunión de Bagdad sin duda ha contribuido a cimentar.

Sin embargo, después de varios años de deshielo en las relaciones entre Arabia Saudita e Irán, los analistas observan que los saudíes están preocupados por el hecho de que el status nuclear de Irán pueda convertir al país de los persas en la gran potencia en la región que ellos desean ser. Es más, se teme que la posesión de armas nucleares pudiera enva-lentonar a Teherán y le animase a mantener una política exterior más agresiva, que aproveche la desunión árabe.

Desde Riad se percibe que el mundo árabe no está unido por una agenda social, política o económica común. Y esa desunión preocupa. Como el rey Abdalá puso de relieve durante el discurso inaugural de la 19ª cumbre de la Liga Árabe: *“Nuestras constantes diferencias nos han hecho perder confianza en nuestra capacidad”*. Arabia Saudita observa con preocupación cómo esa desunión puede ser utilizada por un Irán influyente y emergente. Por ese motivo las autoridades saudíes han sido muy críticas con Irán. Riad ha reconocido abiertamente el fracaso de los países árabes por permanecer unidos, mientras reprochaba a Irán de los esfuerzos que realizaba para explotar la falta de habilidad de los árabes para solucionar sus propios problemas. En unas declaraciones del rey Abdalá al diario *Al Seyassah* (25), el monarca señalaba que *“...los árabes necesitan actuar colectivamente, al*

(25) AL SEYASSAH, 27 de enero de 2007.

menos en los asuntos importantes, de manera que otros países no interfieran en nuestros asuntos. No queremos que nuestras causas se manipulen o se saque provecho de ellas. No queremos que ningún otro país explote nuestras causas para reforzar su posición en los conflictos globales” (26).

El centro tradicional de influencia se ha desplazado desde El Cairo a los ricos Estados petroleros del Golfo o mejor dicho hacia la propia Arabia Saudita. De alguna manera estamos asistiendo a un proceso en el que Arabia Saudita trata de despojar a Egipto de su liderazgo sobre el mundo árabe e Irán intenta arrebatar a Arabia Saudita el suyo frente al mundo musulmán.

Temen la retirada de las fuerzas norteamericanas de Irak y los líderes saudís muestran cierto nerviosismo hacia Irán por miedo a la creciente influencia de Irán sobre Irak, que consideran inaceptable para ellos en un momento en que, como señala un analista político “...ya es evidente que la presencia militar norteamericana en Irak no es la solución a nada, sino parte muy importante e inextricable del problema, y la salida de las tropas condición previa también para cualquier solución” (27).

Arabia Saudita no posee capacidad de fabricar armamento nuclear y, de acuerdo con las informaciones de fuentes abiertas y públicas (28), el Reino no dispone de la necesaria infraestructura técnica para desarrollar un programa en esa dirección. Otra cosa es que pudiera adquirirlo en el exterior, y en algunas ocasiones se ha llegado a especular con que pudieran haber establecido algún contacto con Pakistán, y todo ello a pesar del estatus de país no nuclear y firmante del TNP, aunque no del Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA.

Frente a lo que percibe como un desafío de hegemonía persa, Arabia Saudita está especialmente preocupada y aunque lo niegue reiteradamente, los rumores sobre el interés saudí en técnicos y expertos en el ámbito nuclear de Pakistán y China parecen tener fundamento.

Egipto

El malabarismo político egipcio puede verse sacudido por este cambio de escenario. Hasta ahora Egipto ha tratado de jugar el papel de potencia

(26) INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE. Crónica de Hassan M. Fattah. 6 de febrero de 2007.

(27) BASSETS, LLUIS. “La maldición de Bush”. EL PAIS 29 de marzo de 2007.

(28) BOWEN WYN Q. y KIDD JOANNA. “The nuclear capabilities and ambitions of Iran’s neighbours”. Strategic Studies Institute, octubre 2005.

regional indiscutida, especialmente en el mundo árabe, y al mismo tiempo ha mantenido unas fructíferas relaciones con los Estados Unidos. Resulta evidente que tanto la creciente influencia de Irán y su programa nuclear, como el nuevo escenario del paulatino colapso afgano-iraquí, son percibidos en El Cairo con creciente preocupación. Las relaciones con Teherán distan de ser óptimas, pero algún titubeante progreso se produjo a partir de 2003 y culminó con la invitación del Presidente Jatami al Presidente Mubarak para que viajase a Irán, lo que finalmente no terminó cuajando.

Egipto está muy alejado de la República Islámica como para sentirse amenazado; pero con el auge persa, las autoridades de El Cairo verían desvanecerse su reiterada vocación de erigir al país en líder del mundo árabe e incluso del mundo islámico. La pérdida de status como actor protagonista en la región, y sobre todo si Irán logra el objetivo de dominar el ciclo completo de combustible nuclear, les dejaría sin muchas bazas políticas a la hora de presionar a Israel a entrar en una negociación diplomática para la declaración de Oriente Medio como Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN), una antigua aspiración de El Cairo. Israel siempre ha aceptado la ZLAN, supeditada a la solución del problema con los palestinos, lo que equivale a aplazarlo *ad calendas grecas*, y mucho más cuando el arma nuclear crea adición en los Estados que la poseen.

Por tanto Egipto intentará mantener su proyección regional, lo que le llevará a entrar en competencia con Irán, país con el que las relaciones distan de ser óptimas. El inicio del deshielo producido en 2000 no ha dado aún los frutos esperados y el desarrollo de las relaciones es lento y titubeante. La política exterior que proyecta Irán, sitúa además a Egipto en una posición incómoda, ante el juicio populista de la calle, debido a que Egipto aparece como el principal patrocinador de Estados Unidos en Oriente Medio. Ello crea espacios de tensión ente Teherán y El Cairo.

Algunos analistas han señalado con acierto (29) que las autoridades de El Cairo se encontrarían ante una crisis de legitimidad frente a su opinión pública, en más de un ámbito donde las posiciones de Egipto e Irán quedarían enfrentadas. El ejemplo más palpable es el conflicto entre Israel y Palestina, por tratarse de un tema donde El Cairo quiere combinar su papel de heraldo de la causa palestina, con la adaptación pragmática al nuevo orden mundial presidido por la superpotencia norteamericana y la realidad palpable del Estado de Israel. Irán no juega a ese juego. Se queda

(29) LOWE ROBERT y SPENCER CLAIRE y otros. Middle East Program Report. Pág. 34. The Royal Institute of International Affairs. 2006.Chatham House.

sólo con la primera parte y El Cairo es consciente que la opinión pública egipcia, lo que se llama “*la calle árabe*”, es más radical que su gobierno y coincide más con Teherán que con sus propias autoridades. Pero la cuestión de la legitimidad presenta aún perfiles más nítidos en la reacción egipcia a la cuestión nuclear iraní. Inicialmente la prensa oficial egipcia saludó la iniciativa iraní. Era difícil no hacerlo cuando Irán se presentaba como un campeón de la causa islámica que ofrecía una tecnología desde hace tiempo en posesión de su enemigo, Israel. El eco del elogio duró hasta la visita de Condoleezza Rice a Egipto.

Ahora bien, a pesar de los elogios retóricos ¿afectaría una nuclearización de Irán a Egipto hasta el punto de empujar a El Cairo a la carrera nuclear? Egipto es firmante del TNP y del Acuerdo de Salvaguardias desde 1981 y ello a pesar de saber que Israel dispone de un arsenal atómico. En esas circunstancias el régimen de No Proliferación tiene pocos simpatizantes en Egipto y muchos menos son los que creen en él. En cualquier caso ha aprendido a convivir con un vecino armado con misiles nucleares y todo parece dar a entender –por declaraciones públicas a lo largo de 2003 y 2004– que le preocupa más el arsenal israelí que las actividades nucleares de Irán. Eso no significa que si la carrera de proliferación nuclear se inaugurase en Oriente Medio, Egipto no fuera uno de los candidatos. A lo largo de 2005 hubo rumores en ese sentido, llegándose a rumorear incluso sobre la existencia de un programa nuclear clandestino y de contactos en el ámbito de la tecnología nuclear entre Libia y Egipto. La cuestión adquirió tonos de alarma cuando el OIEA descubrió partículas de plutonio en una de las instalaciones nucleares cerca de El Cairo, en Inshas, que a pesar de ser presentadas como pruebas de experimentos nucleares secretos en Egipto, se determinó que eran producto de investigaciones realizadas a escala de laboratorio y no a escala industrial con el propósito de fabricar armas nucleares.

Al margen de reactores nucleares para investigación, –dos de origen ruso de 2MW y 22MW respectivamente, y bajo control del OIEA– Egipto no dispone de otros reactores nucleares, ni interés en construir centrales. En cualquier caso la tecnología y la capacidad de investigación están ahí y en algunos centros de investigación, como la Universidad de Alejandría, realizan investigaciones sobre la separación de multicomponentes de isótopos en cascadas asimétricas, que puede ser un sistema, a través de métodos aerodinámicos (30), para obtener uranio enriquecido.

(30) Bowen W, y Kidd J. Op. cit. Pág. 61.

Respecto a sistemas de lanzamiento es otra cuestión. Egipto dispone de cerca de una decena de plataformas de *Scud* y en torno al centenar de *Scud B*. Al parecer la nueva generación de *Scuds* alcanzaría distancias en torno a los 550 kilómetros y se ha hablado de un acuerdo con Corea del Norte para la adquisición del sistema *Nodong*, que permitiría aumentar el alcance de futuros misiles a los 1.000 kilómetros.

Con ello, pocas dudas caben que desde un punto de vista tecnológico Egipto podría ser uno de los candidatos en la competición nuclear, pero hay variantes políticas que lo desaconsejarían. A buen seguro su reacción con los EEUU se deterioraría sensiblemente e Israel no podría aceptar lo que interpretaría como una directa amenaza. Pero siempre quedaría como incógnita por resolver averiguar si Egipto caería en la tentación de seguir el modelo de Pakistán, un país pobre, pero en el que el apoyo popular al programa nuclear ha dado a Musharraf dividendos políticos tanto en su propio país como fuera. Y si el mapa político de Egipto virase hacia posiciones más radicales, esa tentación podría ser aún más fuerte.

Irak

Es Irán, y no los EEUU ni el Reino Unido, la potencia exterior más influyente en Irak hoy día, con una capacidad sin comparación con otros Estados, para asegurar, o no, la estabilidad y seguridad a lo largo y a lo ancho de todo el país.

Así, con la aprobación tácita de la Coalición, Irán ha intensificado su presencia en la zona chiíta del sur y en las comunidades kurdas del norte, a través de organizaciones no gubernamentales. La necesidad de mantener a Irak unido y la convicción de que Teherán no puede permitir que aflore de nuevo una amenaza militar como la de Sadam Hussein en los años 80, son temas centrales en el pensamiento que conforma la política exterior iraní, de manera que el apoyo logístico y financiero a esas comunidades, puede desempeñar la función de elemento estabilizador. Otra cosa es que lo haga. Es cierto que después de la elección de Ahmadinejad, británicos y norteamericanos han venido calificando esta influencia iraní como obra de agentes que se dedicaban a financiar y adiestrar a las milicias insurgentes; pero no es menos cierto el deseo del Ayatolá Khamenei de apoyar los contactos y conversaciones con la administración iraquí y los representantes norteamericanos. El aplauso, comedido pero indisimulado, por parte de los diplomáticos iraníes y norteamericanos al primer paso que ha supuesto la Conferencia de Bagdad del pasado 10 de marzo, es una

prueba de las intenciones de Teherán, si bien es verdad que la última crisis de los rehenes, los cinco que Washington considera Guardianes de la Revolución (*Pasdaranes*) y los 15 marines británicos, ha supuesto un paso atrás, aunque jugada con habilidad por Ahmadinejad.

Pero, en última instancia, desde la óptica iraní, Irak es visto hoy sobre todo como el territorio que alberga al ejército norteamericano. Ello puede ser positivo si la tónica es la colaboración, pero en caso contrario puede convertirse en un dolor de cabeza para los dos, si las posturas antagonistas son elegidas. Ambos saben que un ataque de EEUU a Irán expondría a la presencia militar norteamericana en Irak a una desestabilización permanente, y a la británica de Basora a una situación insostenible.

Y los norteamericanos no han conseguido ninguno de los tres principales objetivos que diseñaron: ni han convertido a Irak en un bastión de democracia secular; ni ha surgido un vibrante sentimiento nacional iraquí en el interior de sus fronteras; ni la democracia se ha estabilizado, y quién sabe si tendrá la oportunidad de hacerlo.

¿Continuará Irak percibiendo a Irán como su amenaza más directa e inmediata en la región, independientemente de la forma, naturaleza o composición el gobierno post-Sadam y del gobierno que permanezca una vez la presencia militar norteamericana desaparezca o se reduzca? Pues la respuesta dependerá de a qué iraquí se formule la pregunta. Ciertamente la respuesta sería negativa si se realizase una encuesta entre los miembros de la mayoría chiíta, que no verían el aparente peligro de esas armas y verían asimismo poco realista pensar que Irak pudiese suponer una amenaza a Irán en un futuro cercano, por lo que no se sentirían amenazados por las armas nucleares iraníes si un día las llegasen a tener. Es más, este sector de la población, que no ignora que el peso de Teherán es más importante en términos de pura influencia que la de Washington, estaría tentado de ver la bomba de Irán como la “*bomba islámica*” que contrapesase la de Israel y la presencia norteamericana en la región.

Pero hay otro segmento de población iraquí que tampoco ignora la influencia y la presencia militar de EEUU en el territorio, que no estaría tan conforme ante la cercanía de un vecino nuclearizado. La garantía de supervivencia para este sector la constituiría la presencia militar de EEUU. Por ello, es más que probable que una fuerza residual –bien internacional o bien norteamericana– termine permaneciendo en Irak, ya que extendería la cobertura de disuasión norteamericana a Irak, en el caso de que Teherán diera el paso adelante en sus proyectos nucleares.

Israel

La evolución en el deterioro de las relaciones fue tan rápida como antigua. Se remonta a los orígenes de la República Islámica de Irán y no puede entenderse sin el trasfondo del conflicto israelo-palestino y sin la lucha interpuesta a través de Hizbollah y de la crisis del Líbano. Para Tel Aviv el hecho de que un gobierno como el de la República Islámica de Irán pueda disponer algún día del arma nuclear, es concebido como una amenaza existencial por definición y por naturaleza. Es decir, estiman que la existencia misma del Estado de Israel quedaría expuesta ante la posibilidad de que su archienemigo dispusiera incluso de un mínimo y reducido arsenal atómico.

En diciembre de 2005 el director del Mossad, Meir Dagan, anunció en una intervención ante el Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento israelí, que el programa nuclear de Irán estaba próximo a alcanzar su punto de *"independencia técnica"*, a partir del cual Teherán no precisaría de ayuda externa o asistencia internacional para enriquecer uranio con vistas a la fabricación de armas nucleares (31).

Israel aducía que Irán era la mayor amenaza para la estabilidad de Oriente Medio, aseveración que no difiere demasiado de la que mantiene en EEUU la Administración Bush. Pero además de la genuina preocupación de Israel respecto a lo que considera el desarrollo de armas de destrucción masiva por parte de Irán, Tel Aviv siempre ha mantenido un interés constante en internacionalizar el problema hasta el punto que la política actual de Israel consiste en presentar el programa nuclear de Irán como un reto a la comunidad internacional en su conjunto, enfatizando el riesgo para Europa y para los EEUU, de manera que la cuestión nuclear iraní sea percibida como una amenaza global.

Israel no confía en la existencia de un programa nuclear iraní con fines pacíficos. Tel Aviv mantiene que los iraníes pretenden desarrollar una capacidad nuclear civil con el objeto de cruzar el umbral que les faculte dominar tecnológicamente el ciclo completo del combustible nuclear, y una vez que lo consiga hará los gestos necesarios con el OIEA para pacificar sus relaciones y poner final a las sanciones impuestas por Naciones Unidas. Sin embargo, el acceso que habrá tenido a la capacidad tecnológica le permitirá seguir su programa nuclear militar de forma clandestina. Para Tel Aviv la discusión sobre Irán y su derecho a desarrollar la investi-

(31) JERUSALEM POST. 27 de diciembre de 2005.

gación del ciclo completo de combustible nuclear no es una cuestión legal, ni debe discutirse barajando los conceptos del articulado del TNP. Es una cuestión de falta de confianza y por tanto debe tratarse como una cuestión política.

Pero ¿cuales serían las opciones que Israel sugiere como respuesta, propuesta o alternativa al programa nuclear iraní?

- No hacer nada y confiar en sus sistemas antimisiles. Esa opción no es deseada ni en Israel ni en los Estados árabes amigos. Además Israel está aún más preocupado todavía por el hecho de que si se tolerase un Irán nuclear, un número de Estados árabes querría seguir su ejemplo desarrollando programas nucleares a su vez.
- Impulsar a la comunidad internacional para que impida que Teherán prosiga con su programa nuclear. Es la opción que está siguiendo.
- Si la comunidad internacional fallase –siempre a juicio de los israelíes– las autoridades de Tel Aviv podrían tener la tentación de actuar militarmente, en una complicada operación –posiblemente una incursión aérea–; decisión para cuya materialización necesitará el concurso, la asistencia y el apoyo de otra potencia, tanto en Inteligencia, como en asistencia logística, o en comunicaciones..., y donde –además de no lograr enteramente su propósito– tendría que hacer frente a una oleada de críticas internacionales y posiblemente a riesgos de otra naturaleza.
- Una cuarta opción abocaría por aceptar el nuevo escenario, poner las cartas boca arriba, confesar con transparencia la existencia del arsenal nuclear israelí y aceptar que otros países, en Oriente Medio, Irán incluido, pudieran disponer de armamento nuclear; con lo cual se volvería a la doctrina de la *destrucción mutua asegurada* que hizo furor durante la Guerra Fría, y que –a pesar de las críticas– mantuvo el equilibrio estratégico durante cinco décadas. Pero es dudoso que esta cuarta y última eventualidad se contemplase en Israel y tampoco tendría el beneplácito europeo que, observaría con preocupación cómo la proliferación atómica podría extenderse en Oriente Medio y a lo largo del Mediterráneo.

Turquía

Por su fuerte posición en la OTAN y su accesibilidad a la UE –en este caso no exenta de vaivenes y contradicciones– Turquía apenas encajaría

políticamente en Oriente Medio. Ankara busca su identidad en el multilateralismo. Pero la Geografía manda y no son pocas las servidumbres geográficas y político-geográficas, que hacen de Turquía un país bi-continental. En ese sentido lo que ocurra en Irán y sobre todo si la deriva de Teherán discurre hacia el dominio y control de la tecnología nuclear, a Ankara le importa y le importa mucho.

Turquía puede caer en la tentación del nacionalismo y de confiar en sus propios medios de defensa, si ve fracasar el multilateralismo a su alrededor. Un rechazo categórico de la UE, una relación entibiada como la que atraviesa con EEUU después de la guerra de Irak, podría generar cierta falta de confianza y fe en la OTAN y hacer pensar a Ankara que ante el programa nuclear de su vecino iraní, el mejor camino de contrarrestarlo es también la nuclear.

Resulta evidente que nadie en Turquía se va a sentir cómodo ante la perspectiva de que Irán acceda a la tecnología nuclear. Ankara teme que ese elemento pueda desequilibrar el inestable equilibrio de una región donde ninguno de los países que la componen destaca como país dominante.

Al final, si Teherán emprendiese su carrera nuclear, con claros perfiles militares –si ello fuese posible sin mayores convulsiones, lo que no parece garantizado–, Turquía no tendría más opción que seguir su ejemplo, con objeto de mantener la paridad con su poderoso vecino, volviendo así a sacar a la palestra, nuevamente, la añeja doctrina de la “*destrucción muta asegurada*”. Lo que Ankara nunca aceptará será más inestabilidad en Oriente Medio y la nuclearización de Irán sería un paso en esa dirección a juicio de las autoridades turcas y de la propia opinión pública, que en un 61% se oponía en una encuesta (32) al acceso de Irán a las armas nucleares, como también se oponían, y la oposición era aún en mayor grado, en un 94%, a una intervención de los EEUU en Irán.

En el centro de investigación nuclear de Çekmece, Turquía desarrolla desde hace tiempo experimentos de investigación, habiendo examinado todos menos el enriquecimiento de uranio. No dispone de plantas nucleares aún, pero en 2004 comenzaron las declaraciones mostrando interés por ellas, hasta el punto de que se ha previsto construir tres, que se espera que estén operativas en 2011 y que generarían el 10% de la

(32) International Strategic Research Organization (USAK).

energía que el país necesita. Turquía es de los pocos países en vías de desarrollo que poseen infraestructura para transferir y desarrollar tecnología nuclear (33).

Argelia

Argelia ha sido uno de los países bajo sospecha de nuclearización desde hace una década, cuando en 1991 los servicios de Inteligencia norteamericanos descubrieron la venta de un reactor de investigación de agua pesada proporcionado gracias a la asistencia de los chinos. Empujado por una cierta presión de la comunidad internacional, Argelia se unió al TNP en 1995 y firmó el CTBT en 1996. Mientras en 1998, con luz y taquígrafos, informaba sobre el reactor de investigación de 1MW de fabricación argentina, en Argel; ese mismo año se descubría la existencia de un potente reactor chino de agua pesada de 15 MW que se había instalado en recónditos lugares del interior del país. Al parecer, con la intención de producir plutonio con porcentajes de enriquecimiento superiores a los que se necesitaban para fines civiles.

Habrá que estar atentos a esa evolución, y sobre todo a raíz de las informaciones recientes sobre el interés de Marruecos en la energía nuclear, que podría abocar a un modelo típico de competitividad regional.

Siria

Un Irán nuclear sería visto, al menos inicialmente, con cierto alivio por parte de Damasco. Las noticias sobre el desarrollo del proyecto son jaleadas reiteradamente. El apoyo público de Siria al programa iraní, en los medios de comunicación, es inequívoco y constante, y ello responde a la relación privilegiada que Damasco mantiene con Teherán. Sin embargo Siria está, no sólo políticamente aislada por mantener unas opciones políticas que han diferido del tono general de la región, sino rodeada de Estados que mantienen una estrecha relación con Washington en el ámbito de la seguridad. Baste citar a los Estados con quienes comparte frontera: Israel, Jordania, Irak y Turquía. Ya hemos sido testigos de cómo ha jugado ese efecto de alianza en Líbano, donde la influencia siria no puede ser sustentada más que por Irán, si

(33) Ministerio de Energía y Recursos Naturales. "Nuclear Power is One of the Most Important Alternative Energy Sources". Anatolia News Agency. 18 de noviembre 2004. Citado por Bowen, W y Kidd. J. Op. cit. Pág. 69.

quiere mantener una cierta influencia regional frente a los aliados de EEUU.

¿Cuál es el futuro de esta alianza y sobre todo cómo se interpretaría sus estrechos vínculos con un país como Irán que inicia su rol hegemónico en la región? La prensa iraní llegó a advertir de la encrucijada en la que se encontraba Siria, perpleja ante la tentación de pactar con Washington y avenirse a unas mejores relaciones con los aliados de los norteamericanos o plantarse y resistir manteniendo su autonomía de criterio y su relación especial con Irán. Editoriales de periódicos conservadores en Irán se atrevían a apuntar el problema en términos de sospecha, señalando que los técnicos en relaciones internacionales parecían percibir recientemente en Siria una cierta inclinación hacia Occidente, tratando de buscar una salida a su aislamiento. Evidentemente, de ser así, ello enfriaría la relación privilegiada con Teherán.

En el caso de que no fuera así y su relación con Irán se reforzase, parecería lógico pensar que la capacidad nuclear iraní otorgaría a Siria una especie de disuasión de segunda mano, pero a la larga, en el ámbito estratégico, sería perjudicial para Siria. En efecto, si Irán realmente llegase a desarrollar un sistema nuclear, caben pocas dudas de que ello estimularía la respuesta de Turquía e incluso de Irak por disponer de un programa nuclear propio, con lo que el régimen de Damasco se vería rodeado de países nucleares. Es posible que movimientos en esta dirección no dejaran a Damasco otras opciones que las de redoblar sus esfuerzos en el terreno de las armas químicas y bacteriológicas para contrarrestar su inferioridad con respecto a Israel, Turquía e Irak, en todos los terrenos militares. El presidente Bashar el Assad llegó a admitir en una entrevista publicada en enero de 2004 que su país había fabricado armas químicas y biológicas como último recurso de defensa ante un eventual ataque de Israel. Y esa deriva no es la mejor. En cuanto a la puesta en práctica de un programa nuclear de cuño propio, ni desde el punto de vista de las infraestructuras, ni del personal adecuadamente preparado, Siria posee condiciones que pudieran facilitarle el desarrollo de un programa de armas nucleares, lo que no ha evitado que desde los EEUU (34) se acusara a Damasco de intentar dotarse del arma nuclear a través de la cooperación con Rusia en la construcción de un reactor de agua ligera.

(34) "Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat through 2015". 9 de diciembre de 2002.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSETS, L. "LA MALDICIÓN DE BUSH". EL PAIS 29 DE MARZO DE 2007.
- BEN-AMI, S. "ADIÓS A LAS GUERRAS". EL PAIS. 23 DE MARZO DE 2007.
- BOWEN, W Y KIDD, J. "THE NUCLEAR CAPABILITIES AND AMBITIONS OF IRAN'S NEIGHBOURS". STRATEGIC STUDIES INSTITUTE, OCTUBRE 2005.
- BROOKING INSTITUTION "A CONVERSATION ON IRAN AND US NATIONAL SECURITY". WASHINGTON, 4 DE FEBRERO DE 2007.
- FOREIGN MISSILE DEVELOPMENTS AND THE BALLISTIC MISSILE THREAT THROUGH 2015". 9 DE DICIEMBRE DE 2002.
- HALLIDAY, F. "EL DOBLE FILO DE LA ESPADA IRANÍ". LA VANGUARDIA, 14 DE MARZO DE 2007.
- LOWE, R Y SPENCER, C. "IRANS, ITS NEIGHBOURS AND THE REGIONAL CRISIS". THE ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. CHATHAM HOUSE, 2006.
- MARRERO ROCHA, I. "ARMAS NUCLEARES Y ESTADOS PROLIFERADOTES". UNIVERSIDAD DE GRANADA. GRANADA 2004.
- NUÑEZ VILLAVERDE, J. HAGERAATS, B. Y VALENTE, X. "LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA EN EL MEDITERRÁNEO. UNA AMENAZA OMNIDIRECCIONAL". CIDOB. BARCELONA, DICIEMBRE 2006.
- PERKOVICH, G. "DEMOCRATIC BOMB: FAILED STRATEGY". GLOBAL SECURITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT, NOVIEMBRE 2006.
- POLLACH, K Y GERECHT, M. "POLICY OPTIONS FOR THE UNITED STATES". COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS, ABRIL 2006.
- RUSELL RICHARD, L. "ARAB RESPONSES TO A NUCLEAR-READY IRAN". STRATEGIC STUDIES INSTITUTE, OCTUBRE 2005.
- SHARIOLGHALAM, M. "IRAN'S MOTIVES AND STRATEGY". COUNCIL OF FOREIGN RELATIONS. ABRIL 2006.
- TORTOSA REY-STOLLE L. "¿IRÁN NUCLEAR?". INSTITUTO GUTIÉRREZ MELLADO.

CAPÍTULO CUARTO

PROCESO DE PAZ EN ORIENTE MEDIO

PROCESO DE PAZ EN ORIENTE MEDIO

POR EUDALDO MIRAPEIX *

El conflicto árabe-israelí cumplirá el próximo año su sesenta aniversario. Se ha enquistado en Oriente Medio como uno de los conflictos regionales más complejos debido a la confluencia de factores de diverso orden que dificultan extraordinariamente su solución.

En este trabajo se abordan los aspectos más recientes del proceso de paz (PPOM) y, a la vista de factores que juegan a favor y en contra de su relanzamiento, sus perspectivas. Antes, para permitir enmarcar en unos parámetros más amplios el conflicto, se analizan los principales elementos que configuran un contexto diferente en la región. Tan diferente que puede hablarse de un nuevo paradigma.

EL CONTEXTO

El análisis de los rasgos generales que predominan hoy en Oriente Medio puede resultar útil, si no indispensable, para comprender los avatares y la situación actual del proceso de paz. Los rasgos más relevantes serían los siguientes.

La pérdida de peso de los países árabes, aunque hunde sus raíces en las últimas dos o tres décadas, se ha consolidado y agravado durante los últimos años. Por un lado, no puede hablarse de un “mundo árabe” si con ello nos referimos a un sistema o un orden regional válido. Por otro, los

* Las opiniones vertidas en este trabajo reflejan únicamente los puntos de vista personales de su autor.

estados nacionales, con pocos intereses en común y con prioridades específicas, han perdido la capacidad de marcar la agenda regional. Con todo, interesa resaltar que en los tiempos más recientes se observa una revitalizada actitud por parte de Arabia Saudí, siendo todavía prematuro calibrar si se trata de algo coyuntural –contención de Irán– o de algo de mayor trascendencia y duración. Relacionado con el temor hacia Irán y el extremismo ha tomado cuerpo el denominado Cuarteto Árabe, formado por Arabia Saudí, Egipto, Jordania y los Emiratos del Golfo. Complementaría y coordinaría sus trabajos con los del Cuarteto para Oriente Medio. Aunque será útil seguir su evolución no es seguro que, a pesar de múltiples intereses comunes, las diferencias de todo orden que separan a unos de otros permita que el Cuarteto Árabe resulte efectivo.

En paralelo se ha venido produciendo un *aumento de la influencia en la zona de sus actores no árabes*. Efectivamente, los que han pasado a condicionar en mayor medida los acontecimientos son *Israel, Turquía y, cada día más, Irán*.

El *ascenso de Irán* tiene un significado muy especial por su ambición hegemónica regional y su capacidad de influir, en sentido desestabilizador si conviene, en toda la región si no más allá. Su aparente decisión de dotarse de armamento nuclear hace que su papel resulte de especial seriedad, no tanto por la posibilidad de su uso sino por la proyección de fuerza derivada de su simple posesión. Un Irán nuclear representaría una amenaza para los intereses occidentales, un peligro para los aliados de Occidente en la región, una ulterior radicalización de la zona, el aumento de su influencia en Irak y una amenaza al flujo del petróleo en el Golfo. Por todo ello, Irán, de momento al menos, ha pasado a convertirse en un actor ineludible para la configuración de Oriente Medio y la solución de sus conflictos.

La *creciente influencia del mundo chií* ha hecho cundir la preocupación por el denominado “arco chií”, del que el Rey Abdullah de Jordania fue el primero en alertar, que arrancando de Irán, pasaría por Irak y, a través de Siria, aliada de Teherán, alcanzaría Líbano y extendería incluso su influencia a los territorios palestinos. La sustancial modificación de la relación de fuerzas entre sunnies y chiíes es una de las repercusiones más relevantes de la situación en Irak. La caída del baathismo en ese país y su transformación en un Estado, el primero árabe, dominado por el chiísmo ha impulsado la mencionada alteración de las respectivas fuerzas. La existencia de amplias poblaciones chiíes en el Golfo (70% en Bahrein, por ejemplo) explican la preocupación en sus regímenes.

No se puede exagerar la trascendencia de la *modificación en la relación de las fuerzas en el seno del mundo árabe* que con su reciente concertación los países árabes de mayoría suní intentan evitar. La imparable retirada de las fuerzas estadounidenses de Irak abrirá las puertas a una guerra civil que, se la quiera o no llamar así, está librándose ya. El chiísmo incrementará su hegemonía en el país y, no hay que olvidarlo, al poder acompañarán los recursos del petróleo. Además de modificar la distribución de fuerzas entre los árabes, un Irak controlado por los chiíes sumado a la creciente influencia iraní afectará sensiblemente a la posición de Israel en Oriente Medio.

Las grandes *crisis que azotan hoy a Oriente Medio están profundamente interrelacionadas*: la estabilización de Irak, el refuerzo del gobierno libanés, los intentos de bloquear las ambiciones nucleares de Irán o los esfuerzos por resolver los conflictos árabe-israelíes. Cada día la gestión de las crisis debe ser más global.

La *pérdida de la credibilidad de EEUU* por el fracaso del proyecto de Bush para Oriente Medio en todas sus vertientes –catástrofe en Irak, frustración del nuevo orden democrático que debía ir implantándose en la zona, impasse en el conflicto árabe-israelí– tendrá efectos de larga duración. Para algunos analistas nos alejamos de un sistema dirigido por EEUU, por mucho que algunas situaciones seguirán sin resolverse sin la participación de la superpotencia. Otros especulan con un giro conservador hacia el neoaislacionismo como reacción a un ciclo de intervencionismo en el exterior.

El *papel de Rusia se encuentra al alza*. Rusia mantiene interlocución con actores regionales de la que carecen otros miembros del Cuarteto y viene amagando con su voluntad de jugar un mayor papel en Oriente Medio, como parte de una presencia internacional de primer orden que tiene vocación de desempeñar.

Entre este conjunto de factores que resumen el contexto de Oriente Medio hoy, hay que citar la *creciente implantación y actividad en los últimos tiempos de actores no estatales*, guiados por consideraciones ideológicas, religiosas en gran medida, más que por intereses nacionales. La *intrusión de la religión* –teñida en demasiados casos de fanatismo– en conflictos antes dirimidos por cuestiones puramente nacionales, complica extraordinariamente su solución. Me refiero con ello, como no, a fenómenos como Al Qaeda pero sobre todo a Hizbollah en el Líbano y a Hamas en los territorios palestinos. No es exagerado decir que estos

movimientos no estatales se han convertido en actores estratégicos en Oriente Medio.

El fracaso de la democratización de los países árabes que EEUU perseguía como panacea de todos los conflictos, no debiera suponer la congelación de los regímenes de estos países en sus modelos autocráticos. La constatación de que no se pueden extrapolar tipos de democracia occidentales a sociedades en las que no existen las mínimas condiciones para ello no significa que haya que mantener un estatus con un déficit democrático reconocido. De hecho, hay quien ve en el entendimiento Hamas-Fatah un ejemplo a seguir en otros países. Por mucho que a los líderes de movimientos fundamentalistas les repugne pactar con fuerzas laicas, lo cierto es que su lectura pragmática de la realidad puede empujarles a separarse del radicalismo y la violencia y, en su lugar, tratar de insertarse en el juego político. Por ello, hay quien ve en los acuerdos de La Meca entre Hamas y Fatah un cauce de división del poder político entre el islamismo y el laicismo que muchos países deberían también seguir para conseguir la estabilidad a largo plazo de sus regímenes. El Frente de Acción Islámico de Jordania y la monarquía Hachemita, con algunos matices, va en esa dirección. Es una corriente a seguir al analizar el futuro de la zona. Los detractores de la tesis expuesta denunciarán la ingenuidad de ésta al suponer que el fundamentalismo no hará sino explotar las debilidades de sus “tontos útiles” para proseguir su penetración en la zona. Esperemos que no tengan razón y que, a largo plazo, haya mecanismos para empujar al radicalismo hacia la moderación y el compromiso político.

Alguna de estas circunstancias ha permitido a determinados sectores mantener que se ha impuesto un *nuevo paradigma en Oriente Medio*. En círculos conservadores de EEUU y otros países, y con mayor amplitud en Israel, se afirma que el conflicto israelo-palestino, o árabe-israelí, ha perdido su centralidad, ha dejado de constituir el núcleo de los problemas de la zona. Se nos dice que los acontecimientos desde 2001 demuestran que el conflicto árabe-israelí no es en realidad la causa de la inestabilidad en Oriente Medio. Habría dejado de ser cierta además la premisa de que ese conflicto era el factor principal que alimentaba el radicalismo violento islámico. Ahora, se afirma, es precisamente el extremismo lo que impide la solución del conflicto. Éste, mantienen estos sectores, no es sino una parte del enfrentamiento moderados-extremistas. Por ello, concluyen, la prioridad no es abordar de una vez por todas y con rigor el PPOM, sino galvanizar una alianza moderada –en la que entrarían tanto Israel como Fatal– contra el radicalismo. Como es lógico, muchos en Israel se han afe-

rado a este nuevo paradigma del que los círculos más conservadores extraen un cómodo corolario: Occidente no tiene por qué pagar su cooperación con los moderados con moneda israelí. Esta racionalización es el contrapeso del argumento según el que, si se quiere contar con la ayuda de los países árabes moderados, es imprescindible avanzar en el PPOM mediante las necesarias concesiones por parte de Israel.

Aunque nadie pueda negar que el crecimiento del radicalismo islámico se ha acelerado en los últimos tiempos y que ese fenómeno inquieta a los países moderados de la zona, no se deriva de ello que el conflicto árabe-israelí pierda su centralidad. Las mismas fuerzas que vienen trabajando por su superación seguirán haciéndolo en el futuro conscientes de que su solución es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el establecimiento de un orden más estable en Oriente Medio.

EL PROCESO

Un análisis concienzudo de la situación actual del conflicto árabe israelí, o su reverso, el proceso de paz, exigiría retrotraernos al inicio del ciclo en el que, con múltiples oscilaciones, todavía nos encontramos; es decir, la *Conferencia de Madrid y el Proceso de Oslo*. Madrid y Oslo, es cierto, fracasaron. Su fracaso deriva posiblemente de la estructura gradual del proceso en detrimento de una visión del estatuto final, del comportamiento de las partes –creación de hechos sobre el terreno por parte de Israel, utilización de la violencia y el terror por los palestinos–, del papel de otros actores, sobre todo Estados Unidos por la debilidad de su implicación y el desequilibrio de poder entre las partes.

Pero, pese a sus insuficiencias, se inicia en Madrid el intento de dar una respuesta global a las distintas vertientes, interrelacionadas, del conflicto árabe-israelí. Allí comienza también la ruptura de tabúes que ha permitido hablar de las cuestiones de estatus final incluida, evidentemente, la visión de los dos Estados, para solventar el conflicto israelo-palestino.

Sin Madrid y Oslo no hubiera ido calando en las mentes de los distintos pueblos implicados en el conflicto la idea de que la paz era posible, no se hubiera convertido en normal que israelíes y responsables de muchos países árabes se estrechen la mano y dialoguen con normalidad, no se hubiera firmado la paz en 1994 entre Israel y Jordania ni hubiera nacido el Proceso de Barcelona en 1995, al menos no en la configuración que se le dio. En fin, gracias a la revolución ideológica que supuso Madrid se cono-

cen hoy los rasgos generales a que deberá ajustarse la solución del conflicto en sus distintas vertientes.... si es que se crean en algún momento las condiciones que la propicien.

Uno de los hitos imprescindibles para comprender en qué momento se encuentra el proceso y hacia dónde se dirige es conocer las propuestas de la *Cumbre de Camp David (2000)* y los denominados *parámetros de Clinton*. Aunque he repasado numerosos escritos, creo que difícilmente se pueden mejorar los análisis de dos de los participantes en las conversaciones que se mantuvieron cuando la Administración Clinton ya se apagaba. Me refiero a los libros “Cicatrices de guerra, heridas de paz” de Shlomo Ben Ami; y “The Missing Peace” de Dennis Ross. A ellos remito, especialmente al primero, a quien quiera conocer cabalmente la cuestión.

En el marco de este trabajo sí conviene reseñar los planteamientos de los *parámetros de Clinton*, primero para conocer lo que Arafat rechazó y poder evaluar si es cierto que, una vez más “no perdió la oportunidad de perder una oportunidad” y segundo, porque como se ha señalado, el arreglo de paz –si y cuando se produzca– deberá responder, grosso modo, a los planteamientos del Presidente norteamericano.

Tras el fracaso de la Cumbre de Camp David, Clinton no quiso dejar la Casa Blanca sin hacer un nuevo intento de solución permanente del conflicto israelo-palestino. Podía ser el gran acto final de su Presidencia. El 23 de diciembre, en presencia de las dos delegaciones, Clinton legó sus ideas o parámetros para una solución que representase el “fin del conflicto”.

Territorio.- Entre un 94-96% de Cisjordania constituiría el Estado palestino. Israel se anexionaría, por tanto, en torno a un 5% de territorio, suficiente para englobar los grandes bloques de asentamientos y, con ellos, al 80% de los colonos. Se recogía el principio de canje de territorios, el de contigüidad y el de paso seguro entre Cisjordania y Gaza.

Seguridad.- Una “presencia internacional” ocuparía gradualmente los espacios evacuados por las IDF. Una pequeña parte de éstas quedaría en el Valle del Jordán por un período máximo tres años. También conservaría Israel el derecho a desplegar hasta tres estaciones de alerta temprana. En el caso de amenaza a la seguridad nacional de Israel, Clinton proponía la idea de despliegues de emergencia de las IDF. El Estado palestino sería un Estado no-militarizado que contaría solamente con una fuerza palestina de seguridad y con la presencia de la fuerza internacional para la seguridad de fronteras.

Jerusalén.- Se proponía el principio de que “lo que es árabe en la ciudad sea palestino y lo que es judío sea israelí”. Este criterio se aplicaría también a la Ciudad Vieja. Para el Haram/Monte del Templo se ofrecían dos alternativas:

- soberanía palestina sobre el Haram e israelí sobre el Muro Occidental; o
- se completaba esa decisión con una soberanía funcional compartida sobre las excavaciones bajo el Haram o detrás del Muro.

Un sistema de supervisión internacional podría garantizar este arreglo.

Refugiados.- Clinton parte aquí de tres constataciones: el liderazgo palestino no puede dar la impresión de que abandona el derecho de retorno; el liderazgo israelí no puede aceptar un principio que podría poner en tela de juicio el carácter judío del Estado; habrá dos Estados, uno como hogar de los palestinos, el de Israel de los judíos. El principio guía sería que el Estado palestino acogería a los palestinos que retornen a la zona sin perjuicio de que Israel acepte a algún refugiado. Es decir, no habría un derecho específico de regreso a Israel, pero no se descartaría que Israel pudiese acoger a algún refugiado.

Fin del Conflicto.- El acuerdo a que pudiera llegarse en el marco de estos parámetros marcaría el fin del conflicto y su cumplimiento sería el punto y final de cualquier reclamación.

Barak aceptó formalmente las propuestas que implicaban “concesiones” tan importantes para los israelíes como la división de Jerusalén, el fin de la presencia de las IDF en el Valle del Jordán y la creación de un Estado palestino en un 95/96% de Cisjordania y 100% de Gaza.

Para Arafat –la historia certificará si su decisión fue acertada– los parámetros contenían elementos inaceptables tales como la referida al muro occidental, los arreglos de seguridad y los refugiados.

Poco después, ya iniciada la Presidencia Bush, hubo un postrero intento en Taba. Una vez más se estuvo muy cerca. Algún día tendrá que relatarlo en detalle el entonces infatigable Representante Especial de la UE Miguel Ángel Moratinos, que redactó un acta o memorando de las propuestas respectivas. Pero, era ya demasiado tarde. En el mejor de los casos Barak no hubiera podido mantener, por razones de política interior, sus eventuales compromisos. Sin embargo, un acuerdo hubiera resultado una herencia demasiado pesada para que Sharon y Bush la hubieran igno-

rado. Sin el acuerdo, la dinámica diabólica que se había puesto en marcha desde el anterior 28 de setiembre, atizada por la denominada Intifida de Al Aksa o segunda intifada, llevaría a un nuevo ciclo de violencia israelo-palestino que iba a implicar insospechados niveles de sufrimiento a ambos pueblos.

La Administración Bush, en relación con el conflicto árabe-israelí, ha seguido una política básicamente de distanciamiento aunque con oscilaciones, que podríamos llamar, utilitarias. Es decir, la política norteamericana hacia el conflicto pasa por fases de mayor intervención pero, más que a los propios méritos del conflicto y su resolución, obedecen al deseo instrumental de facilitar la política hacia Irak en determinadas coyunturas, a colmar la inquietud árabe o, más recientemente, a la amenaza iraní y la necesidad de hacerle frente.

La Administración, en plena intifada, sufrió una considerable presión internacional para que actuase, lo que condujo al *discurso del Presidente Bush de 24 de junio de 2002*, en el que trazó las líneas generales para alcanzar la paz, *preconizando una solución de dos Estados*, con el fin de la ocupación que comenzó en 1967 a través de un acuerdo negociado, todo ello condicionado a un proceso de reforma de la Autoridad Palestina.

Más adelante los países árabes exigieron la definición de un itinerario para alcanzar la visión de los dos Estados, que ya aceptaban la UE y otros actores internacionales. Finalmente la Administración Bush aceptó trabajar con la UE, las NNUU y Rusia en la definición del itinerario u *Hoja de Ruta* que pudiera conducir a los dos Estados. Lo importante de este modus operandi es que, por primera vez, para ganar algún margen especialmente en Irak, los EEUU permitían a estos países definir aspectos de su propia política hacia Israel y los palestinos. Este precedente, que podría resultar positivo hacia el futuro al recortar el cuasi monopolio estadounidense sobre el proceso, resultó a la larga negativamente afectado por el hecho de que las partes –Israel y los palestinos– habían sido marginadas en su elaboración. La evolución posterior ha puesto de relieve las limitaciones de la eficacia de la acción exterior si no cuenta con la voluntad propia de los más directos implicados.

La Hoja de Ruta (20 abril 2003) proponía terminar el conflicto en tres fases. La primera exigía a los palestinos acabar con la violencia y a los israelíes con el estado de sitio. La segunda, estipulaba el establecimiento de un Estado palestino con fronteras provisionales. La tercera se refería a la solución de todas las cuestiones del estatus final, poniéndose fin a la

ocupación iniciada en 1967, en base a los principios de la Conferencia de Madrid, las Resoluciones 242 y 338 del CSNU y la iniciativa de la Liga Árabe (Beirut 2002), iniciativa que implicaba el reconocimiento de Israel por todos los Estados árabes.

La Hoja de Ruta, hoy desfasada aunque en vigor, nacía con vocación de convertirse en el mecanismo que sacaría al conflicto de su estancamiento. Paradójicamente, haría lo contrario. La interpretación que los israelíes –al margen de sus otras 14 reservas al texto– vienen haciendo de su primera fase, ha supuesto –al exigir el final de la violencia como condición previa de cualquier progreso en el proceso– el bloqueo del mismo. Éste se haría más hermético cuando el liderazgo israelí decretase que, del lado palestino, no existía un interlocutor válido con quien hablar de paz. Arafat será el primer “no partner” y Abu Mazen el segundo, hasta que la victoria electoral de Hamas en 2006 haga que se descubran cualidades hasta entonces inéditas en el líder palestino y se pretenda, incluso, reforzarlo como interlocutor.

Pero el caso fue que la Hoja de Ruta nació tocada al no compartir las partes una única noción de sus respectivas obligaciones y resultar el Cuarteto incapaz de imponerla, principalmente debido a que EEUU se decantó a favor de la visión secuencial israelí –primero que cumplan los palestinos– y no de la interpretación del desarrollo simultáneo de las respectivas obligaciones que preconizaban los otros miembros del Cuarteto.

La continuidad en la parálisis del proceso impulsaría, como veremos a continuación, el unilateralismo israelí.

En la segunda mitad del 2003 el Primer Ministro Sharon fue fraguando un *plan de retirada unilateral de Gaza* que acabaría anunciando en el discurso de Herzliya de 18 de diciembre de aquel año. A pesar del escepticismo de muchos, dentro y fuera de Israel, la retirada israelí de Gaza y de cuatro asentamientos del norte de Cisjordania, menores pero significativos, ya que indicaban la vinculación entre ambos territorios, se convertiría en una realidad durante el verano de 2005. Durante ese año y medio, el Plan Sharon de retirada unilateral monopolizó prácticamente la vida política israelí. Dejó tras de sí unas consecuencias de gran calado para el país y para la región, consecuencias que aunque se encuentren hoy en día “en suspenso” por los acontecimientos en la zona desde que culminó la retirada, acabarán dejándose sentir en el futuro cuando de una u otra forma prosiga el proceso político hacia un arreglo del conflicto.

Mucho se ha especulado con las razones por las que Sharon –contra-riando toda su biografía– se metió en el sendero políticamente arriesgado de la retirada en contra, precisamente, de su propia base de apoyo en la derecha israelí y, concretamente, en su partido, el Likud. Para algunos, su Plan fue una cortina de humo para ocultar los asuntos de corrupción que asediaban a su familia y a él mismo. Para otros pretendía mejorar la seguridad de Israel. Más verosimilitud tiene la creencia de que el entonces Primer Ministro se percató de que la inmovilidad era insostenible en la coyuntura que atravesaba Israel –tercer año de la intifada de Al Aksa– y que, de no hacerse algo, las presiones internas e internacionales acabarían creando una dinámica a favor de la Iniciativa de Ginebra con propuestas infinitamente más avanzadas, que en algunos extremos iban más allá incluso de los postulados de Camp David 2000 o de los parámetros de Clinton. El secreto de su decisión se lo ha llevado Sharon al lecho del hospital en que transcurre su coma vegetativo, pero la explicación que se ha ido imponiendo en círculos políticos y de intelectuales próximos al ex-Primer Ministro apuntan a razones estratégicas, profundas y básicamente a una razón, la demográfica. A la larga, el proyecto de Israel como Estado judío y democrático era incompatible con el mantenimiento de la ocupación, ya que las tierras entre el Jordán y el Mediterráneo serían de mayoría árabe. Pero Sharon no estaba en condiciones de exponer a la opinión pública de manera contundente sus verdaderas razones. El argumento demográfico habría acabado por volverse en contra. La gente hubiera inferido “si hoy es Gaza, mañana será Cisjordania y al final Jerusalén”. La oposición hubiera sido aún mayor y habría abortado la iniciativa.

En suma, en cuanto a sus razones, aunque la retirada tuviera innegablemente una faceta lampedusiana, lo cierto es que obedecía a un cambio genuino de mentalidad por parte de Sharon debido a profundas razones estratégicas y hubiera tenido probablemente una continuidad en Cisjordania con unos contornos que, la desaparición política de Sharon, nos dejó con ganas de conocer. Pero no de entrever que, aún en su versión más generosa, hubiera resultado insuficiente para ser aceptada por los palestinos.

Esa tarea, de cumplirse algún día, quedaría para sus sucesores. Desbordaría los límites de este trabajo analizar el recorrido del Plan de retirada a lo largo de 2004 y 2005 hasta su definitiva ejecución –cuyas imágenes transmitidas en directo por las televisiones a muchos impactaron– en verano de aquel año. Baste decir que Sharon, fue derribando como un “bulldozer” todas las barreras legales, políticas –en el gabinete o

en la Knesset–, de oposición en la calle de quienes no aceptaban que Israel abandonase un territorio ocupado, de conatos de objeción en el Ejército, de rebelión en su propio partido, hasta llegar al desalojo forzoso de los cerca de 8.000 colonos repartidos en los 21 asentamientos de Gaza y los cuatro de Cisjordania.

Aunque sus detractores digan ahora que la violencia surgida de Líbano y de Gaza después de que las IDF abandonaron las tierras ocupadas, demuestran la improcedencia bien de la retirada bien de que, de producirse, sea unilateral, lo cierto es que de ella se desprenden algunas ramificaciones positivas que, es de esperar, se confirmen a largo plazo. Conviene tratarlas con algún detenimiento ya que tienen influencia sobre el proceso político.

La retirada o “desenganche” (disengagement) fue, antes que nada, la victoria del Estado de Israel sobre “Eretz Israel”, de la democracia sobre la teocracia. Ese fue el significado profundo de lo ocurrido. Israel se comportó durante la evacuación como un auténtico Estado. Alguien recordó la ambición de Ben Gurion, allá por los primeros años de existencia del Estado, de que Israel debía aprender a conducir sus asuntos políticos “in a state-like manner”. El Estado ganó en todos los frentes, especialmente en el interno. Como oí decir a un conocido intelectual progresista, “un pequeño paso para la paz, un gran paso para el Estado de Israel”. Hacia el futuro, no debe infravalorarse la derrota del mesianismo expansionista representado por la aventura de los asentamientos. Se desmantelaron 25 sin que se cumplieran las profecías catastrofistas que durante meses acompañaron al Plan. El trauma fue menor que el esperado y temido. Israel saldó algunas cuentas consigo mismo y comenzó a dar respuestas a las grandes cuestiones –identitarias incluso– que tiene aún por afrontar y resolver en el futuro. Así pues, Israel no se fue de Gaza huyendo de los terroristas –como desde sectores islamistas radicales se ha interpretado interesadamente– ni haciéndose ilusiones sobre el futuro, sino para mantener Israel como Estado judío democrático. Al final de sus días Sharon comprendió que la ocupación de Gaza y Cisjordania por razones de seguridad o bíblicas era contraproducente.

Los colonos y los adversarios de la retirada jugaron sus cartas y perdieron. Se enajenaron en el camino el apoyo de la mayoría de la población. Se desalojaron asentamientos, se sacó a los colonos de sus casas y, a fin de cuentas, no pasó nada. Netanyahu sacaría en las siguientes elecciones menos escaños que nunca antes. Sharon consiguió hacer

pedazos el “paradigma” vigente durante 40 años según el cual una pequeña minoría con tendencias mesiánicas tenía un derecho de veto sobre cualquier decisión del gobierno que afectase a las fronteras de Israel, a su identidad o a la política exterior y de defensa. Sharon conseguía por tanto que Israel actuase como un país normal. El “desenganche” de Gaza fue así un acto de normalización sin la que no puede haber paz. Hoy, pasados casi dos años de la retirada de la franja, no faltan quienes empiezan a temer que la ausencia de un “bulldozer” como Sharon, unida a la parálisis del proceso de paz pueda conducir a un reforzamiento del poder de los colonos, del movimiento religioso-sionista. Los colonos en los tiempos más recientes dan muestras de un comportamiento más atrevido y desafiante. Pero, en fin, esto no es más que una tendencia muy embrionaria que basta con apuntar sin especular sobre su alcance.

Pero la retirada –y esta sería la tercera consecuencia de calado– supuso también una *convulsión en el sistema político*. Aunque apoyado por la mayoría de la población, Sharon se había enajenado su base tradicional del Likud y sus órganos. El sistema tradicional de partidos quedó desfasado o desajustado con respecto a las preferencias de la opinión pública. Perdida su base de apoyo, fue el propio Primer Ministro quien iba a impulsar la aparición de un nuevo partido de vocación centrista.

Hacia algún tiempo que se venía hablando de un estallido del sistema de partidos, de un “*big bang*” del que surgiría un gran partido de centro capaz de impulsar las decisiones y sacrificios imprescindibles para avanzar hacia una solución del conflicto árabe-israelí. La opinión había evolucionado hacia la moderación y todos los sondeos indicaban que una mayoría de israelíes quería un arreglo, al menos, con los palestinos, sacrificando geografía a cambio de seguridad. La realidad había enseñado que más territorio no daba más seguridad, siendo ésta el bien más ardientemente deseado por los israelíes.

De ahí que, pensando en las próximas elecciones y, posiblemente, en futuras retiradas de Cisjordania una vez el sistema hubiere digerido el abandono de Gaza, Sharon se decidiese a crear un nuevo partido –Kadima– mediante una escisión del Likud, que perdería sus sectores –dirigentes, militantes, votantes– más moderados y otra simultánea del Partido Laborista, que vería deslizarse hacia el nuevo partido a sus elementos menos izquierdistas. Con estos planteamientos, Sharon se decidió a romper el partido que años atrás había fundado y lanzó Kadima seguido por personalidades del Likud como Mofaz y Tzipi Livni, consiguiendo atraer a

Shimon Peres y Haim Ramon desde el laborismo. Era el inicio del “big bang” que debía reordenar, se creía, el sistema de partidos israelí.

Un derrame cerebral, sin embargo, demostraría que el nuevo sistema y el nuevo partido, dependían excesivamente de un solo hombre, de un hombre además, de peso aplastante. Para la vitalidad de Kadima, la enfermedad de su líder, que en un segundo envite acabaría con su vida política y lo recluiría en el hospital en que se sigue debatiendo entre la vida y la muerte, no pudo sobrevenir en peor momento. Sin estructuras, sin militantes, sin el líder capaz de atraer a masas de votantes que veían en él al político que podía darles cambio con seguridad, Kadima no pudo alcanzar en las elecciones de marzo 2006 los resultados que el nuevo sistema necesitaba. Es cierto que el Likud se desmoronaba haciendo creer a numerosos observadores que se convertiría en una fuerza irrelevante y que el laborismo quedaba en una posición inferior a Kadima; pero, en todo caso, el nuevo partido no se hizo con los escaños necesarios para imponer su ley a los posibles socios de la futura coalición, que acabó siendo más heterogénea de lo que su nuevo líder, Olmert, hubiera deseado.

En 2007, en el corto espacio de tres meses han ocurrido hechos muy relevantes para el desarrollo de los procesos políticos en la zona, entre ellos y muy especialmente, el PPOM. Me refiero a los Acuerdos de La Meca de febrero de 2007, a la formación del Gobierno de Unidad Nacional y al relanzamiento del Plan Árabe de Paz de 2002 durante la reciente Cumbre de la Liga Árabe en Riad. Hay un indudable “continuum” entre los tres acontecimientos que, en consecuencia, comparten las consecuencias favorables y negativas del proceso que, aunque iniciado algo antes, toma cuerpo en La Meca.

Desde finales del 2006, como resultado de los cada vez más sangrientos y frecuentes enfrentamientos entre las distintas facciones palestinas, Fatah y Hamas se encontraron ante grandes presiones para sellar un acuerdo susceptible, al menos, de poner fin a una violencia que estaba costando un precio cada vez más inasumible a la maltratada población palestina. Por si fuera poco, el boicot internacional impuesto desde la formación del gobierno Hamas, había deteriorado las condiciones de vida de los palestinos a cotas más dramáticas de lo habitual. El 20 de enero, Abbas y Meshal hicieron un intento en Damasco que, al fracasar, desencadenó más violencia. Poco después, los Acuerdos de la Meca anunciados el 8 de febrero detendrían inmediatamente los incidentes más graves de violencia.

Las raíces del acuerdo hay que buscarlas en anteriores esfuerzos, concretamente, el “Documento de los Prisioneros” de 11 de mayo del 2006 y su derivado Documento de Conciliación Nacional de 25 de junio, acordado por Hamas y Fatah. Ambos preconizaban un gobierno de unidad, la creación de un Estado en los territorios ocupados por Israel en el 67 y adelantaban que la competencia para negociar con Israel recaía en el Presidente Abbas.

En los próximos meses resultó imposible llegar a un acuerdo y, como se ha indicado más arriba, la coexistencia y las condiciones de vida siguieron su deterioro. Abbas, más como un elemento de presión más que como una amenaza creíble, declaró que de prolongarse el estado de cosas, establecería un gobierno de emergencia o, bien, disolvería el gobierno de Hamas y convocaría nuevas elecciones.

Fue para evitar el ya visible riesgo de que la violencia degenerase en una guerra civil abierta, que las dos partes aceptaron la invitación saudí de acudir a la ciudad sagrada de La Meca para reunirse bajo el patrocinio del Rey Abdullah. Fue allí donde se concluyeron los Acuerdos para la ulterior formación de un Gobierno de Unidad Nacional (GUN) basado en el reparto de sus carteras entre Hamas, Fatah, independientes y otras fuerzas políticas palestinas, y la asignación de las más delicadas y controvertidas a unos u otros. Unos días después, el 15 de febrero, Haniyeh dimitía para facilitar el proceso de conversaciones que llevaría finalmente al GUN y que cerraría, de momento, el ciclo de abierta inestabilidad política creado por la victoria de Hamas en las elecciones del año anterior.

Los Acuerdos presentan, al analizarlos un saldo mixto. No pueden infravalorarse sus aspectos positivos, el primero de ellos el control, pero no el fin de las luchas fratricidas intra-palestinas que estaban costando un creciente número de víctimas. Posiblemente Abbas decidió dar el paso de llegar a los Acuerdos para detener la violencia, aún a costa de sacrificar algunos intereses y principios. Otro aspecto favorable de La Meca es el potencial que ofrece para reducir la ingerencia iraní en el debate intra-palestino y, más allá, en el conflicto israelo-palestino. La contención iraní es tanto más importante cuanto que viene acompañada de un reforzamiento del papel de Arabia Saudí, país que, por razones expuestas más arriba, pero que en último análisis viene impulsado por el deseo de eliminar factores de desestabilización del régimen, ha decidido de un tiempo a esta parte jugar un papel moderador en las diferentes crisis que se multiplican en Oriente Medio: Líbano, Irak, conflicto árabe-israelí, Siria. Se

trata, en definitiva, de una reacción suní, encabezada por los saudíes, para cumplir lo que los norteamericanos han dejado de poder hacer. Arabia Saudí, para lograrlo, precisa tomar algunas distancias de Washington.

Los Acuerdos recibieron, por otro lado, algunas evaluaciones más negativas favorables. En primer lugar, la “legitimación” de un movimiento que seguía sin atender explícitamente y sin equívoco los principios planteados por la comunidad internacional, tal como fueron expresados en sucesivas declaraciones del Cuarteto. Para algunos, los Acuerdos constituían una clara victoria de Hamas, ya que desde que se impuso en las elecciones venía reclamando un gobierno de unidad al que siempre consideró una fachada legitimadora que podría conducir al levantamiento del boicot sin, en el fondo, renuncia a sus, hasta hoy, irrenunciables dogmas.

El que se diese mayor o menor peso a uno u otro grupo de factores para valorar los Acuerdos explica las reacciones que se fueron concretando en los días siguientes a su conclusión y que, con matices, aún mantienen los distintos actores.

Los países árabes dieron, como no podía dejar de ser, su bienvenida a los acuerdos entre Hamas y Fatah declarándose dispuestos a ayudar a la AP en el futuro, a pesar de los posibles recelos que entre muchos de sus líderes suscitará la integración legitimadora de los radicales islamistas en el juego político.

El Cuarteto, que no quería en absoluto mostrar desdén al Rey saudí, fue relativamente cauto en su reacción, haciendo un llamamiento a la unidad palestina “en apoyo de un gobierno y la aceptación de los acuerdos anteriores incluida la “Hoja de Ruta....”

La preocupación perceptible en la redacción de las declaraciones del Cuarteto ocultaba las diferencias sensibles entre sus componentes. Así, la UE apoyaba en el fondo con mayor decisión el Acuerdo y reiteraba términos más flexibles que los del Cuarteto. Pedía que el eventual nuevo gobierno respondiese a una plataforma política que “reflejase” los citados principios (en lugar del “commitment”). Muchos socios de la UE no disimulaban sus críticas a los EEUU por mantener una posición más rígida que, a su vez, no ocultaba que los términos de La Meca y su significado profundo representaban un serio contratiempo para su agenda en la zona. Aunque adoptó una actitud de “esperar y ver”, había pocas dudas de que el éxito saudí constituía un revés para la diplomacia estadounidense que

tendría que adaptarse a la nueva realidad para no auto-marginarse del proceso desencadenado por los saudíes.

Por parte de Israel, la reacción oficial, contenida, –“Israel ni rechaza ni aprueba el Acuerdo de la Meca y estudia sus detalles”– no conseguía ocultar la irritación hacia los saudíes, su disgusto por los Acuerdos y su desaprobación de la actuación del Presidente Abbas, al que se consideraba abiertamente perdedor en su lance con Hamas. Pronto los israelíes aseguraron –aunque luego lo matizarían– que no hablarían de “horizonte político” con Abbas si y desde que se formase el GUN, ya que considerarían que Fatah quedaría contaminado por Hamas y no a la inversa. Siempre que Hamas no acatase sin ambages los principios del Cuarteto, la formación del GUN llevaba en su interior el riesgo de paralizar cualquier proceso.

El primer resultado tangible de los Acuerdo de La Meca fue la *formación de un Gobierno palestino de Unidad Nacional* que fue ratificado por el Consejo legislativo Palestino el 17 de marzo de 2007. El nuevo GUN consta finalmente de 25 ministerios, de los que doce tienen titulares de Hamas, seis de Fatah, tres son independientes y cuatro pertenecen a movimientos izquierdistas. El Primer Ministro vuelve a ser Haniyeh de Hamas.

En torno al GUN se reprodujeron básicamente las reacciones y tomas de posición ya analizadas al tratar los Acuerdos de la Meca.

Sus detractores –prácticamente sólo ya Israel– consideran el GUN un paso atrás, ya que será más un elemento de tensión entre los palestinos e Israel que un cauce de comunicación y diálogo. Para el liderazgo israelí, la plataforma política del GUN es inaceptable. En primer lugar, no atiende a los principios del Cuarteto, ya que Fatah habría claudicado ante las exigencias de Hamas y aceptado sus postulados. Se denuncia también por Israel que la plataforma considere legítima la continuación de la violencia y el terrorismo, al afirmar que es un “legítimo derecho” de los palestinos el continuar empleando “todas las formas de resistencia” contra la ocupación. Además, la plataforma no incluye el reconocimiento del derecho a la existencia del Estado de Israel ni menciona el concepto de “dos Estados para dos pueblos”. Por último, se incluye el “derecho al retorno”, algo inaceptable para Israel que considera que su puesta en práctica equivaldría a la desaparición del Estado israelí como el hogar para todo el pueblo judío. En suma, los detractores del GUN consideran éste un cambalache de reparto de poder entre fuerzas palestinas rivales, que coinciden en su deseo de evitar la anarquía y la guerra civil. Hamas, para recibir un manto de legitimidad, accede a compartir algunas carteras con el desig-

nio de promocionar internacionalmente el nuevo Gobierno y conseguir el fin del boicot político y económico por parte de la sociedad internacional.

La UE, Rusia y las NNUU dieron la bienvenida al GUN considerándolo un paso adelante en la creación de condiciones que permitan reabrir un proceso político. Ven con satisfacción que carteras muy importantes (Finanzas y Exteriores, entre otras) escapan a Hamas. No se llega, sin embargo, a considerar que el recién establecido gobierno palestino acepte los principios del Cuarteto cuyo cumplimiento, por tanto, se seguirá reclamando. Pero junto a la permanente exigencia de su cumplimiento, la UE va incorporando elementos de flexibilidad orientados a lograr que Hamas vaya respetando paulatinamente reglas de juego mínimamente democráticas. La mayoría de los países europeos comparten la opinión de que el establecimiento del GUN constituye un paso adelante y preconizarán que, junto a otras consideraciones, se tenga muy en cuenta la práctica política concreta de Hamas y el gobierno en su conjunto. La liberación del soldado secuestrado Shalit se considera una condición irrenunciable que favorecería mucho la relajación de tensiones. La UE ha tomado la decisión de hablar, al menos, con los ministros que no sean parte de aquel movimiento.

EEUU, que al inicio del pacto entre Hamas y Fatah había mostrado su disgusto aunque con alguna discreción para no ofender al aliado saudí, va poniendo en sordina sus quejas y ha adoptado también cierta flexibilidad al aceptar reunirse con ministros que no sean de Hamas. Al mismo tiempo presionan al gobierno israelí para que se establezca un cauce regular y periódico de diálogo con el Presidente Abbas, orientado a la reapertura del “proceso político”. Desde círculos quizá interesados comienza a esparcirse el rumor de que existen desacuerdos entre Bush y Rice y que la Secretaria de Estado estaría yendo más allá de lo que los israelíes desean.

El Primer Ministro israelí, interpretando con pragmatismo las circunstancias, ha aceptado institucionalizar un diálogo con Abu Mazen. Por otra parte, ha abandonado su línea de total oposición a que terceros puedan establecer contactos con miembros “no Hamas” del GUN, ya que estaba abocada al fracaso.

Junto a los Acuerdos de la Meca y a la formación del GUN, otro acontecimiento importante tuvo lugar en los primeros meses del 2007. Se trata de la *Cumbre de la Liga Árabe* que se celebró en Riad los días 28 y 29 de marzo. Sería deseable que se convirtiese en un hito en el desarrollo del PPOM, pero es prematuro hacer vaticinios. La Cumbre “reiteró la adhesión

de todos los países árabes a la Iniciativa Árabe de Paz (IAP) tal como fue aprobada por la Cumbre de Beirut de 2002 con todos sus componentes”.

Los puntos principales de la IAP, reiterada como se ve en Riad sin modificaciones, son los siguientes:

Por parte de Israel:

- Una retirada completa de todas las tierras árabes ocupadas, incluyendo el Golán sirio, a las líneas de 4 de junio de 1967 y de las tierras todavía ocupadas en el Sur del Líbano (referencia esta última a las Granjas Sheeba, cuestión que requerirá un acuerdo entre Líbano y Siria).
- Una solución justa al problema de los refugiados palestinos, que debe ser acordada según los términos de la Resolución 194 de la Asamblea General de las NNUU.
- Aceptación de la existencia de un Estado palestino independiente y soberano en los territorios palestinos ocupados desde el 4 de junio de 1967 en Cisjordania y Gaza, con Jerusalén Este como capital.

Por su parte, los árabes:

- Considerarían que se había alcanzado el fin del conflicto árabe-israelí y aceptaría un acuerdo de paz con Israel.
- Establecerían relaciones “naturales” con Israel como parte de una paz global.

Es decir, a cambio de la devolución de todos los territorios árabes ocupados en 1967 y la solución del problema de los refugiados (los que quisieran podrían volver a sus hogares y tierras en Israel), todos los países árabes ofrecían la normalización de relaciones con Israel y aceptaban el “fin del conflicto”.

Desde antes de la Cumbre de Riad, la IAP había comenzado a ser recuperada del “depósito” de documentos y propuestas que han jalonado el PPOM. El propio Olmert lo había mencionado en su importante discurso de Sde Boker, en que aseguró, como ha seguido manteniendo desde entonces, que contenía elementos interesantes. Al mismo tiempo, a través de declaraciones más o menos oficiales, los israelíes elaboraron un argumentario para modificar la iniciativa o, si no, para detener su recorrido.

Israel consideraba que en Beirut 2000 la IAP equivalía a un diktat inmutable más que una oferta de negociación. En cuanto a los refugiados, Israel no estaba dispuesto a aceptar el “derecho al retorno” de uno solo de ellos, al considerarlo contrario al concepto de dos Estados para dos pueblos y por llevar en su seno la destrucción de Israel como Estado judío y democrático. Para los israelíes, la exigencia del derecho al retorno para los refugiados de 1948 significa que la agenda palestina no trata de resolver la situación post-1967. Por el contrario, trataría de anular las consecuencias de 1948, cuando Israel aceptó la partición mientras los palestinos y vecinos árabes la rechazaron. En tercer lugar, no se podían aceptar las fronteras del 67 si no existía flexibilidad del lado árabe para introducir correcciones. Por último, la IAP parecía dar a Siria un derecho de veto sobre la banda palestina, de mantener que sin retirada de “todos” los territorios no habría normalización.

Si hoy (abril 2007) la IAP sigue sobre la mesa, se debe a la relativa flexibilidad introducida, no en su texto que no se modifica, sino en las decisiones de Riad que abren un margen a la negociación. Así, se anunció la creación de un “mecanismo” para promover la iniciativa. Un comité especial de ministros quedaba encargado de establecer “grupos de trabajo” que establecerían los contactos necesarios con el Secretario General de las NNUU, el Cuarteto y “otros elementos” relacionados con el proceso de paz (referencia indirecta a Israel, aunque no se mencionase). La Cumbre reiteró también un llamamiento a Israel para que acepte la propuesta y entre en negociaciones directas en todas las bandas del PPOM.

Posiblemente, el relanzamiento de la IAP de Beirut tuviese menos que ver con la paz árabe-israelí que con otros objetivos, como el lanzamiento de un mensaje de unidad árabe, la contención de la creciente amenaza iraní, del chiísmo y del radicalismo islamista y, en alguna medida, la concesión a Arabia Saudí del estatus de líder del mundo árabe. Pero, fuese como fuese, lo cierto es que la iniciativa Árabe de Paz ha cobrado fuelle y que muchas fuerzas se han concitado para crear una dinámica que utilice sus términos para relanzar el PPOM.

La Comunidad Internacional reaccionó muy favorablemente a las decisiones de la Cumbre de Riad. Ello contribuye a explicar la respuesta de Jerusalén, flexible como se verá inmediatamente.

Un portavoz del MAE israelí, el mismo día 29 de marzo declaró que “Israel tiene interés en dialogar con los estados árabes que deseen la paz con Israel, para promover un proceso de normalización y cooperación.

Israel espera que la Cumbre de Riad contribuya a ese esfuerzo”. El propio Primer Ministro se refirió en términos positivos a la iniciativa aunque sin ocultar sus reservas sobre la cuestión de los refugiados. Olmert se declaró dispuesto a participar en una Conferencia regional para apoyar negociaciones directas entre Israel y los palestinos.

No es por tanto exagerado concluir que en abril del 2007 *la Iniciativa Árabe de Paz*, con su carácter regional comprensivo, *está configurándose progresivamente como un vehículo para, al mismo tiempo, abordar el conflicto árabe-israelí y movilizar la cooperación regional (e internacional) contra los aspectos desestabilizadores de la política iraní y contra el Islam radical.*

Es dudoso cual vaya a ser el recorrido de la IAP, y de otras propuestas de solución del conflicto. Resulta, por tanto, conveniente recapitular los factores a favor y en contra del relanzamiento del proceso a fin de entrever sus perspectivas.

LAS PERSPECTIVAS

Pese a la difícil situación estructural de Oriente Medio hay *factores positivos* para pensar en un relanzamiento del PPOM y que, incluso, permiten asegurar a algunos observadores que nos encontramos ante una *“ventana de oportunidad”* tan esperanzadora que constituiría un imperdable error histórico no aprovechar.

El primero de ellos se deriva de alguna de las circunstancias vigentes en Oriente Medio: incremento del radicalismo y del terrorismo; ascenso del peso de Irán y del chiísmo, repasados al inicio de este trabajo; reducción del papel de los países árabes moderados, entre otros. En suma, la situación de fondo es mala, para algunos alarmante. No se trata de una fantasía engendrada por quienes lanzaron la profecía del choque de civilizaciones, ni por los sectores ultra conservadores que se empeñan en hablarnos de islamo-fascismo. Precisamente la alarma ante la situación y la posibilidad de que se agrave si no se hace algo puede traer consigo intentos de solución o, al menos, paliativos a su gravedad.

Los riesgos que plantea el *radicalismo islámico*, tanto en la zona como en las propias sociedades occidentales, *está generando esfuerzos para tratar de frenar la marea islámica radical.* La actual coyuntura parece, en efecto, propicia a la formación de una alianza o bloque informal para confrontar

el extremismo. Pero para ello es necesario ofrecer algo a la opinión árabe. Lo más fácil para los regímenes autoritarios de la zona, y lo que menos costes puede tener para ellos, sería *el desbloqueo del PPOM y avanzar hacia la solución del conflicto árabe-israelí. Ese es el precio que EEUU, Israel y otros actores deberían pagar para soldar la mencionada alianza.*

La tesitura específica de los principales actores en este drama abona la tesis que mantiene la existencia de una “ventana de oportunidad” para solucionar el conflicto árabe-israelí.

Estados Unidos, confrontado con el fracaso de sus políticas hacia Oriente Medio en casi todas sus dimensiones y consciente de los límites de su poder, especialmente el militar, para orientar los acontecimientos, *precisa corregir su creciente impopularidad e, incluso, falta de credibilidad, con algún éxito.* La Administración Bush, sin tiempo casi ya para dejar un legado en la zona que la Historia no juzgue con severidad, podría aún disponer del suficiente, de actuar como poderoso “honest broker” ante las partes en conflicto para, al menos, dejarlo encarrilado hacia una posible solución. A pesar de sus fracasos en la zona, el papel de EEUU sigue siendo absolutamente indispensable para un arreglo israelo-árabe. *Sin su decidida intervención a favor de una solución, la situación seguirá empantanada.* Avanzar hacia una solución en el conflicto israelo-árabe podría facilitar la salida de las tropas norteamericanas de Irak.

Los árabes moderados, ya lo hemos sugerido antes, *necesitarían un PPOM renovado* que diera más estabilidad a sus regímenes y contribuyese a desacelerar el extremismo y a frenar la influencia de Irán. Muchos líderes árabes que casi nunca hicieron lo suficiente para apoyar más allá que con retórica el PPOM, se sienten ahora vulnerables y rescatan proyectos de paz, como la iniciativa de la Liga Árabe de Beirut de 2002, que yacían semi olvidados.

Israel –su liderazgo, la mayoría de la población– sabe sobradamente que el *impasse* es insostenible, no es una opción. Otra cosa es que su sistema político –lo veremos más tarde– vaya a ser capaz de adoptar las “dolorosas decisiones” inevitables para acabar con el conflicto. El actual gobierno es muy débil políticamente, pero no faltan observadores que mantienen que, de encontrar una agenda, podría salir adelante. Esa agenda salvadora no podría referirse sino al PPOM. El P.M. Olmert no cuenta hoy con más de un 2% de apoyo entre la población. Un proceso político con los árabes podría granjearle la condescendencia del centro izquierda. Nada tendría que perder con intentarlo.

Los palestinos han conseguido, de momento, frenar la guerra civil larvada que venían librando y sus dos principales movimientos han formado un Gobierno de Unidad Nacional. Es un paso adelante que ha sido acogido favorablemente, como se vio más arriba, por muchos países aunque no, lamentablemente, por Israel. Si la práctica del GUN respeta las condiciones del Cuarteto podrían abrirse vías, al menos a través del Presidente Abu Mazen, para relanzar el proceso. Hamas se ha declarado dispuesto a mirar hacia otro lado y dejar hacer.

La UE siempre ha mantenido posiciones pragmáticas, favorables a una solución justa, equilibrada y durable del conflicto. Ahora bien, no se ha tratado, en la mayoría de las veces, de posiciones capaces de vencer las resistencias de Israel y EEUU. Por otra parte, no cabe minimizar las diferencias, agravadas con la ampliación, entre los socios que hacen muy difícil la tarea de alcanzar consensos funcionales. En más ocasiones de las deseables, se trata de encontrar un mínimo común denominador que, en Oriente Medio, equivale a mantener el *status quo*. En todo caso hay que señalar que la mejoría de relaciones entre la UE e Israel en los últimos años está conduciendo a un papel más relevante de los europeos en la zona como palpablemente demuestra la misión EU-Bam en Gaza y la presencia de un contingente europeo en UNIFIL-r.

Con la situación de *Siría* cabría hacerse de vicio, virtud. Su aislamiento podría, paradójicamente, ayudar a que se decante por una política de relajación de tensiones con EEUU e Israel. De hecho, en los últimos tiempos, no ha dejado de lanzar señales a favor de una negociación. Las exigencias de que previamente abandone políticas hacia Irak, Líbano o Territorios Palestinos que se consideran inaceptables, viene bloqueando una salida. Pero no debe descartarse que las cosas cambien en un futuro no muy lejano. Las ventajas potenciales de un arreglo israelo-sirio son considerables: cese del apoyo a movimientos radicales, desarrollo de un papel positivo hacia Irak, desenganche de la dependencia política de Irán.... etc. De momento, sin embargo, ni EEUU ni Israel están a favor de abrir un proceso de diálogo con Damasco susceptible de romper su aislamiento. Los primeros, para no perjudicar indirectamente al Gobierno Sinióra en Líbano. Israel, probablemente, porque no existe aún disposición a pagar el ineludible precio de la paz: la devolución de los Altos del Golán.

En suma, Israel precisa una agenda; los países árabes un éxito que contribuya a la estabilidad de sus regímenes; los palestinos una luz al final

del túnel; Siria superar el aislamiento; la UE un protagonismo más marcado y los EEUU alguna baza.

Por último, entre estos factores positivos para un relanzamiento del PPOM no puede ignorarse el cambio de ambiente conseguido desde Madrid. Existe hoy un casi consenso sobre la meta de todos los esfuerzos que es la solución de los dos Estados y, por mal que vayan las cosas, hablarse se ha convertido en algo normal. Un participante israelí en la “Conferencia Madrid +15” (Madrid, enero 2007) me decía que si tuviera que referir algún cambio entre 1991 y la actualidad sería precisamente éste: se ha legitimado negociar. En el 91 los representantes israelíes eran evitados por todos los árabes. En el 2007, en la Conferencia citada, todos los asistentes fuimos testigos de la cordialidad, aún en los desacuerdos, entre unos y otros representantes.

Aún aceptando que las condiciones descritas abran una ventana de oportunidad a la paz, hay que contar con su reverso los *factores negativos* que conducen a conclusiones de signo muy diferente.

Para empezar, los factores que juegan a favor de la paz exigirían, para poder ser aprovechados, unos *liderazgos* en las partes implicadas capaces y dispuestos a aprovecharlos. No es éste el caso en la actual coyuntura en la que *los actores más importantes, israelíes y palestinos, atraviesan una situación tan difícil e inestable* que muchos juzgan que les inhabilita para tomar las decisiones de gran calado que se precisarían.

El gobierno israelí salió muy debilitado de la guerra del Líbano. Nada más terminada, Olmert declaró que su Plan de Convergencia (de retirada, probablemente unilateral, de Cisjordania) quedaba eliminado de la agenda nacional. Políticamente hubiera resultado difícil mantenerlo ya que las dos experiencias previas de retirada unilateral de territorio ocupado habían resultado mal en la medida en que tanto el Sur del Líbano como Gaza se habían convertido en fuentes de inseguridad para Israel y sus ciudadanos. La guerra provocó ya la dimisión del jefe de Estado Mayor, General Halutz, y nadie excluye que se acabe cobrando más víctimas en las personas del Primer Ministro Olmert y su Ministro de Defensa Amir Peretz, quienes en abril de 2007 aguardan inquietos el informe del Comité Winograd que investiga la segunda guerra del Líbano. *Por si fuera poco, varias sospechas de corrupción o irregularidades económicas recaen sobre Olmert y alguno de sus Ministros o altos cargos de Kadima.* El Gobierno parece crecientemente paralizado y no logra encontrar una agenda que lo dinamice. Según los sondeos, Olmert alcanza records históricos de impopula-

ridad, de un 2 ó 3%. En suma, nos encontramos ante un Gobierno políticamente muy débil, con dudosa capacidad para poder adoptar las trascendentales medidas que implicaría relanzar el PPOM, pero fuerte aritméticamente (78 escaños de los 61 necesarios) lo que impide la caída de la coalición y dificulta la ruptura del impasse. Por otra parte, los sondeos indican que de celebrarse hoy las elecciones, el encargado de formar gobierno sería el Likud de Netanyahu.

Pero del lado palestino no están mejor las cosas. La victoria de Hamas en las elecciones de 25 de enero de 2006 condujo a una difícil cohabitación entre el Presidente Abu Mazen y el nuevo gobierno de Hamas. El Cuarteto exigió el cumplimiento de unos principios –fin de la violencia, reconocimiento del Estado de Israel, respeto de los acuerdos firmados por la OLP– sin los que no se reconocería al nuevo gobierno. Éste quedó sometido al ostracismo internacional. Se creó por ello una situación en los territorios palestinos y especialmente en Gaza, crecientemente insostenible. Las penosas condiciones de vida de la población en la franja (80% bajo el listón de pobreza) fueron engendrando situaciones de caos, anarquía y finalmente violentos enfrentamientos entre Fatah y Hamas y entre clanes familiares rivales vagamente identificados con uno u otro movimiento. De esa situación de guerra civil de baja intensidad se saldría cuando, gracias a la mediación de Arabia Saudí, Fatah y Hamas firmaron los Acuerdos de La Meca y poco después pactaron un Gobierno de Unidad Nacional. Sin embargo, aunque, de momento, se ha frenado la violencia, Israel sigue sin reconocer al nuevo gobierno, ha rechazado hablar con cualquiera de sus miembros y, únicamente lo hará con Abu Mazen; pero solamente sobre asuntos de seguridad, medios para mejorar las condiciones de vida de la población palestina y, en el mejor de los casos, sobre un vago horizonte diplomático que deja más allá cuestiones como Jerusalén, fronteras y derecho al retorno. Es decir, no hay un interlocutor plenamente válido, para Israel, del lado palestino y no parece que Hamas esté dispuesto a comprometerse explícitamente, como exige Israel, con el cumplimiento de los principios de la comunidad internacional. Además, tampoco hay que descartar que el GUN se descomponga y rebrote la violencia interpalestina.

Por otra parte, aunque como se ha señalado antes, EEUU precisa alguna baza para galvanizar una alianza moderada, son muchos los que piensan que se está acabando el tiempo para forzar a israelíes y palestinos a negociar sobre el estatuto final. Bush es un *lame duck*, con una popularidad por los suelos. El clima electoral se va dejando notar y el

Partido Demócrata se hizo en las elecciones de noviembre de 2006 con la mayoría en las dos Cámaras, lo que complica la agenda del Presidente. Además el conflicto israelo-palestino no constituye la prioridad de la política exterior norteamericana. Antes se encuentra Irak, seguido de Irán y sólo, en tercer lugar, vendría el citado conflicto. Son mayoría los observadores que piensan que la Administración norteamericana difícilmente podrá gestionar estas tres crisis al mismo tiempo. Menos aún si se tiene en cuenta las dificultades hasta ahora descritas. De todas formas, Condoleezza Rice, que parece querer salvarse del juicio negativo que se ha ido extendiendo sobre la administración Bush, muestra hoy más interés que su Presidente en favorecer el diálogo israelo-palestino.

Irán es, a la vez que un acicate para que los moderados intenten avanzar en el camino de la paz árabe-israelí, uno de los mayores obstáculos para la estabilidad de la zona. Su ascenso como poder regional de primer orden es uno de los fenómenos más relevantes en la geopolítica de la zona. Conviene, por ello, considerar con algún detenimiento algunas dimensiones del papel regional de Irán, cuyas otras vertientes son examinadas casi exhaustivamente en este Cuaderno.

El Oriente Medio está torturado por numerosas crisis: Líbano, Irak, Afganistán, conflicto árabe-israelí. Irán está implicado, en uno u otro grado, en todas esas crisis. Lo que eso indica es que su posición como poder regional se ha reforzado considerablemente en los últimos años, como resultado de sus recursos energéticos, de los acontecimientos en la región y de la aparente determinación de su liderazgo por alcanzar hegemonía regional y alimentar la inestabilidad de la zona, de acuerdo a sus intereses de potencia regional. La desaparición de Sadam Hussein ha eliminado al enemigo –y el contrapeso– más poderoso de Irán en la región. Irán ha podido extender su influencia en Irak a través de sus conexiones con la Administración de dominación chií en Bagdad. Uno de los objetivos de Irán en Irak es forzar la salida de las tropas estadounidenses para lo que, probablemente, facilita armas a los grupos insurgentes.

En Líbano, Teheran es el principal apoyo político y financiero de Hizbollah, movimiento al que considera como herramienta clave de su política exterior y de seguridad. Durante el conflicto de Líbano, Irán mantuvo el suministro regular de armas a Hizbollah, algunas tan sofisticadas como los misiles Fajr-3, que alcanzaron Haifa. Incluso oficiales de las Fuerzas Armadas iraníes dieron ayuda sobre el terreno a milicianos de Hizbollah. Hoy, Teherán sigue armando el movimiento.

Siria es un eslabón esencial en el despliegue de poder iraní. Su relación se inició durante la guerra de Irán-Irak. Aunque se trate en parte de una alianza contra natura entre un país árabe secular y un estado islámico persa, la relación es de utilidad ante el aislamiento de ambos y no resultará fácil socavarla, a pesar de que muy recientemente han aparecido factores de distanciamiento.

En los territorios palestinos –para los que Irán es ya el único país que rechaza la solución de los dos Estados– Teherán hace cuanto puede para enredar la situación. Aunque sea borrosa su participación directa, las autoridades de Teheran apoyan a Hamas, a la resistencia armada contra la ocupación y a la determinación de aquellos que no desean reconocer el Estado de Israel. Facilita armas y fondos a los grupos militantes y muy probablemente se habrá opuesto al Gobierno de Unidad Nacional, aunque Arabia Saudí haya ganado la partida.

En resumen, Irán ha sido el principal beneficiario de la guerra de EEUU contra el terrorismo. EEUU ha eliminado dos principalísimos enemigos de Teherán: los talibanes y Sadam Hussein. Los conflictos en Líbano y Gaza, por otro lado, han extendido la dimensión regional de Irán.

Considerando lo que antecede, se comprenderá que el programa nuclear iraní cause cierta alarma. Israel considera el escenario de un Irán nuclear como un riesgo existencial.

Está claro que el conflicto árabe-palestino no se inició ni terminará con Irán. Es completamente autónomo. Ahora bien, tampoco hay duda de que la política iraní complica considerablemente la búsqueda de una solución, entre otras cosas porque crea rigideces en la postura de Israel al reducir su margen de maniobra.

Precisamente el *deterioro de la situación estratégica de Israel*, que se encontraba en una posición mucho más holgada hace solamente 2 ó 3 años también complica el hallazgo de una salida al conflicto. Conocida la absoluta prioridad que por razones históricas, casi genéticas, Israel otorga a la seguridad, es fácil entender que la quiebra de la percepción de que el Estado es capaz de dar seguridad plena a sus ciudadanos, dificulta a cualquier Gobierno el dar pasos que puedan engendrar ulteriores amenazas. La situación en Gaza y Líbano, el riesgo –para Israel– de retirada de las tropas de EEUU de Irak, Irán en la distancia, la sombra del terrorismo, no configuran una tesitura favorable para la paz. Los enemigos de la paz son muchos y pueden –con relativa facilidad– interrumpir la generación de

un clima que permita negociar. El alto el fuego puede saltar por los aires en cualquier momento.

El *sistema político israelí* conduce a Gobiernos que en lugar de constituirse en vehículos para la resolución de conflictos se convierten en obstáculos que impiden terminarlos. Shlomo Ben Ami suele apuntar este extremo como uno de los más graves mecanismos de bloqueo. El sistema electoral de Israel, absurdamente proporcional –escribe– ya no es capaz de producir mayorías viables y gobiernos eficientes. Lo único que hace es fotocopiar la constitución caleidoscópica de una sociedad fragmentada. La tarea siempre ardua de construir una coalición en tales condiciones produce de manera casi inevitable unos gobiernos paralizados por los equilibrios políticos internos.

Por último, son muchos los que se preguntan si la política de creación de hechos consumados no ha supuesto ya una situación sobre el terreno en la que resulta imposible establecer un estado palestino independiente y viable. Supongamos que no, que no se ha cruzado el punto de no retorno. El trazado de la valla/muro de seguridad, a todas luces una potencial frontera política; los asentamientos y su crecimiento, natural o no; la división de Cisjordania dada la penetración de algunos de los asentamientos en territorio palestino; la judaización de Jerusalén, entre otros hechos consumados, todavía pueden permitir el establecimiento de un Estado para cuyo estatus habrá que elaborar una nueva tipología en derecho internacional, pero estado al fin y al cabo, aunque con minúscula.

La combinación de la Iniciativa Árabe de Paz y los llamados “parámetros de Clinton” dan una idea de cómo podrían ser los arreglos para un fin del conflicto. Por un lado, Israel debería dar un horizonte político a los palestinos. Es perfectamente legítimo que éstos quieran saber lo que significa que Israel acepte la solución de los dos estados. ¿Se trata de un 90 o un 60% del territorio?, ¿contiguo o discontinuo?, ¿con qué poderes?, entre muchas otras cuestiones a esclarecer. Por su lado, los palestinos tendrían que encajar con realismo las auténticas líneas rojas israelíes para una solución definitiva.

Porque, en último análisis, ahí reside el drama del conflicto: las partes no pueden todavía ofrecer lo que la otra necesita, las respectivas líneas rojas no pueden ser asumidas por la otra parte. Israel no aceptará nunca una solución que no deje en su territorio los grandes bloques de asentamientos; tampoco aceptará el derecho al retorno; exigirá que el eventual estado palestino quede desmilitarizado. Pero, igualmente los palestinos

precisan una solución justa al problema de los refugiados y no pueden aceptar un acuerdo que los excluya de Jerusalén.

En abril de 2007, en la banda israélo-palestina –afortunadamente la siria y libanesa tiene más fácil solución cuando exista voluntad política– nos topamos con dos legitimidades enfrentadas y, hoy por hoy, incompatibles. Por ello, sin menospreciar la eventualidad de definir un *modus vivendi* más llevadero para enfrentar el día a día con menos dramatismo, todos los actores en el conflicto deberían contribuir a conciliar las negativas y enfrentadas narrativas nacionales responsables, en definitiva, de su prolongación.

La intervención de la comunidad internacional aparece más necesaria que nunca para tratar de hallar una solución negociada al conflicto de Oriente Próximo. Pero no sería justo no dedicar unas líneas a *la significativa labor de España*, cuyo interés en el Mediterráneo, sobradamente conocido, constituye el telón de fondo de la actuación en Oriente Medio. Tras la segunda guerra de Líbano, la labor de la política exterior española en este campo ha sido precisamente subrayar, con hechos e iniciativas, esta necesidad. El mayor activismo se inicia con la decisión de contribuir significativamente a la *UNIFIL reforzada*, con el despacho de *más de un millar de militares españoles*, en el convencimiento de que el primer paso hacia la paz es la estabilidad. Desde meses antes, efectivos españoles de Policía y Guardia Civil se despliegan en la frontera entre Gaza y Egipto en el marco de la misión UE-Bam.

Una vez que la tensión en la frontera norte se rebajó hasta el punto de desaparecer los incidentes recurrentes entre 2000 y 2006, y cuando se vislumbraba un alto el fuego en Gaza –alcanzado a principios de noviembre–, la presidencia española del Foro Mediterráneo impulsó la idea, endosada en las conclusiones de la *Ministerial de Alicante* de finales de octubre, de una *conferencia internacional* para la pacificación de la región.

Este propósito de mayor implicación de la comunidad internacional fue ratificado semanas más tarde en la *iniciativa del Presidente del Gobierno español sobre Oriente Próximo*, endosada por Francia e Italia.

El *Consejo Europeo de diciembre de 2006* recogió casi todos los elementos que figuraban en la *iniciativa citada*: el cese total de la violencia, la conveniencia de pactar un Gobierno de Unidad Nacional en Palestina, el papel sin exclusiones que han de tener todas las partes en el proceso de paz árabe-israelí, la urgencia de poner en marcha medidas de confian-

za y la necesidad de reiniciar el diálogo bilateral sobre el estatuto final entre israelíes y palestinos. También se recogió la propuesta de celebrar una conferencia internacional con el fin de facilitar y estimular las aspiraciones de paz de todos los actores regionales.

La reunión “Madrid +15” del pasado mes de enero, auspiciada por el Gobierno español y protagonizada por la sociedad civil de los países de la región con ocasión del decimoquinto aniversario de la Conferencia de Madrid, permitió constatar que la creación de un Estado palestino es ya una idea madura.

Finalmente, la *Conferencia ministerial hispano-árabe*, con ocasión de la inauguración en Madrid de la Casa Árabe, *anticipó la revitalización de la iniciativa de paz árabe* decidida en la reciente cumbre en febrero de este año de la Liga Árabe de Riad. Como ha manifestado el Ministro Moratinos, cuya amplia experiencia en la región y optimismo inquebrantable están en la raíz de las numerosas iniciativas citadas y en la fuerza de muchas posiciones de la UE, la mejor garantía de seguridad para Israel en Oriente Medio es precisamente la normalización de sus relaciones con el mundo árabe.

Sin duda, estas iniciativas han sido una contribución, modesta pero significativa, en la creación de nuevas perspectivas de paz en la región.

CAPÍTULO QUINTO

IRÁN Y LA UE: ¿UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA?

IRÁN Y LA UE: ¿UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA?

POR JONAS JONSSON *

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea está procurando lograr unas relaciones amplias y profundas con Irán. Si bien la energía constituye un interés inmediato, al ser Irán uno de los principales proveedores mundiales de petróleo y de gas, la UE también tiene intereses económicos y comerciales más amplios. La lucha contra las drogas, el medio ambiente, la salud, y el turismo son campos importantes para una posible mayor implicación por parte europea. La mejora de los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad civil constituyen valores fundamentales de la UE y representan una elevada prioridad para un mayor compromiso europeo. La UE, preocupada por la paz y la estabilidad en el Oriente Medio, también está mostrando un interés cada vez mayor por el papel regional de Irán.

Para Irán, la UE es su socio comercial más importante. Irán está interesado en los conocimientos técnicos y la tecnología europeos en una amplia gama de sectores y necesita inversiones europeas cada vez mayores, de manera particularmente obvia en el sector de la energía. Irán está buscando apoyo internacional en su lucha contra el contrabando y el consumo de drogas, así como para la situación de sus refugiados. La República Islámica también se beneficiaría de un incremento del turismo y de los intercambios culturales con Europa. Irán desea que la comunidad

* Las opiniones que se expresan en el presente artículo corresponden sólo al autor.

internacional reconozca su estatuto y su papel regional y considera que la UE podría desempeñar una función importante para ayudar a promover el estatuto de Irán en la escena internacional.

Dados estos factores, no es difícil imaginar unas relaciones entre la UE e Irán basadas en un sólido intercambio, fundamentado en intereses recíprocos, en materia de comercio, inversiones y turismo, así como una estrecha colaboración en materia de drogas ilícitas, salud, energía y medio ambiente. Por otra parte, podrían prosperar los intercambios en otros campos, tales como la cultura y el mundo académico. Un mejor clima bilateral facilitaría los contactos y una cooperación cada vez mayores en materia de sociedad civil y derechos humanos. Irán y la UE podrían establecer una plataforma de debate sobre problemas de seguridad regional.

La pasada década ha conocido, efectivamente, varios esfuerzos por iniciar un movimiento en esa dirección. Se han mantenido varias rondas de negociaciones sobre un Acuerdo Comercial y de Cooperación Global (ACC). Se ha iniciado un amplio diálogo sobre una variedad de problemas, incluidos los problemas regionales, el terrorismo, la seguridad y la no proliferación. En 2002 se estableció un diálogo sobre derechos humanos. También se han establecido grupos de trabajo de alto nivel sobre problemas tales como el comercio, la energía y las drogas. Desafortunadamente, en este momento, el diálogo formalizado está paralizado.

En la actual situación, el problema nuclear está eclipsando todos los demás aspectos de las relaciones UE-Irán. Las preocupaciones por las actividades nucleares de Irán llevaron a la iniciativa del Reino Unido, Francia y Alemania, que aspiraba a un acuerdo negociado, posteriormente ampliada para incluir al Alto Representante, Javier Solana, con el respaldo de la UE de los 25/27, así como de los EEUU, China y Rusia. La oferta de junio de 2006 podría haber conducido a un deshielo en las relaciones de Irán con el mundo exterior. En cambio, Irán está sometido actualmente a sanciones por incumplir los requisitos de la comunidad internacional.

No obstante, la cooperación también ha sido obstaculizada por otros acontecimientos. La UE se ha preocupado cada vez más por la actitud de Irán respecto de las crisis del Oriente Medio y por su implicación en ellas. El conflicto del Líbano de 2006 sugirió la existencia de una fuerte implicación de Irán en el apoyo a Hizbollah. A pesar de los esfuerzos de la UE, la situación de los derechos humanos y las libertades civiles en Irán se ha deteriorado. La conferencia y las declaraciones públicas iraníes sobre el Holocausto así como los ataques contra Israel han horrorizado a los euro-

peos. El reciente incidente en que se vio implicado personal militar del Reino Unido dio lugar a una firme reacción de los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE.

Si bien existen unos intereses comunes fundamentales, necesitamos comprender por qué no se han aprovechado tanto en beneficio de la UE como de Irán. ¿Cómo se ha formulado la política de la UE hacia Irán durante la década pasada? ¿Qué significado tiene Irán para la PESC de la UE? ¿Cuál ha sido la respuesta de Irán? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos? A condición de que pueda encontrarse una solución que permita salir de la situación de bloqueo sobre la cuestión nuclear entre Irán y la comunidad internacional, ¿cuáles son los factores determinantes para el establecimiento de una asociación estratégica viable entre la UE e Irán?

LA PESC DE LA UE

Se considera a veces a la Unión Europea como la suma de sus partes y no como una entidad propia. Las declaraciones iraníes a menudo se centran con mayor relieve en Estados miembros concretos y no en la UE en su conjunto. Por otra parte, existe una tendencia a subestimar la importancia de la posición común europea. Para comprender los esfuerzos de la UE por formular colectivamente una política sobre Irán es necesario comprender el mecanismo de respuesta colectiva de la UE en el ámbito de la política exterior: la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC).

La cooperación formalizada en materia de política exterior es un aspecto tardío en el desarrollo de la Unión Europea. Solamente con el Tratado de Maastricht de 1993 se definió una política exterior común formal que se ha ido desarrollando en los Tratados subsiguientes (1). Los

(1) Durante casi cuarenta años de construcción europea la propia expresión de "política exterior común" no tuvo cabida en los Tratados. Desde octubre de 1970, los Estados miembros de la Comunidad Europea cooperaban y se esforzaban en llegar a un acuerdo sobre los grandes problemas de política internacional, pero esto ocurría a nivel intergubernamental, en el marco de la "cooperación política europea". En 1986, el Acta Única Europea formalizó esta cooperación intergubernamental sin cambiar su naturaleza ni sus modalidades de ejercicio. La transformación tuvo lugar en Maastricht donde, por primera vez, los Estados miembros inscribieron en el Tratado el objetivo de una "política exterior común". Desde la entrada en vigor del Tratado, el 1 de noviembre de 1993, la Unión Europea como tal puede hacerse oír en la escena internacional, manifestar su postura sobre conflictos armados, sobre los derechos humanos o sobre cualquier otro tema vinculado a los principios fundamentales y a los valores comunes que constituyen la base de la Unión Europea y que la Unión se ha comprometido a defender (fuente: sitio Internet del Consejo de la Unión Europea).

progresos se aceleraron con la creación de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) –incluido un número cada vez mayor de misiones in situ–, la designación de un Alto Representante para la PESC, el Dr. Javier Solana, y el establecimiento de nuevas estructuras tales como el Comité Político y de Seguridad. La Constitución crearía la función de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión para mejorar más aún la coordinación de los esfuerzos conjuntos de la UE en el ámbito de las relaciones exteriores (2).

Aprobada por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 12 de diciembre de 2003 y elaborada bajo la responsabilidad del Alto Representante de la UE, la primera Estrategia Europea de Seguridad (“Una Europa segura en un mundo mejor”) (3) determina los desafíos de seguridad a que se enfrenta la UE como actor mundial importante. La estrategia reafirma la piedra angular del planteamiento de la UE: un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz. Resaltando la prioridad de la construcción de la seguridad en “nuestra vecindad” incluido el Oriente Medio, pero también a escala mundial, la estrategia afirma que “dado su potencial, la Unión Europea puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades” (4).

La UE ha aumentado de esta manera su notoriedad en la escena internacional, pero los acontecimientos y las crisis internacionales también han requerido cada vez más una respuesta colectiva de la UE. La PESC/PESD no ha sustituido a las políticas exteriores de cada uno de los Estados miembros, y fundamentalmente cada Estado miembro conserva su veto nacional. Pero las reuniones formales casi constantes de la UE, y los contactos informales a todos los niveles ayudan a forjar puntos de vista, políticas y acciones comunes. Actualmente todo Estado miembro toma en consideración la PESC a la hora de elaborar sus propias políticas. Algunos –tanto de dentro como de fuera de la

(2) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, artículo I-28, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

(3) http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=ES&mode=g

(4) Paralelamente, el 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo adoptó una Estrategia contra la proliferación de ADM que afirma que la proliferación de ADM y de misiles pone en peligro la seguridad de los Estados miembros de la UE, sus poblaciones y sus intereses en todo el mundo. La UE debe actuar con decisión, utilizando todos los instrumentos y políticas a su disposición. El objetivo último es evitar, disuadir, detener y cuando sea posible, eliminar programas de proliferación de ADM que suscitan preocupación a escala mundial. (Doc. 15708/03)

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>

UE– pueden pensar que los progresos son demasiado lentos, pero la dirección es clara: la UE está construyendo diariamente una auténtica política exterior común.

La política de la UE con respecto a Irán ha resultado ser un desafío para la PESC: las aspiraciones de desarrollar unas relaciones basadas en el compromiso y el diálogo, la defensa de valores europeos fundamentales en materia de derechos humanos y de Estado de Derecho, la importancia de los acuerdos multilaterales tales como el TNP, el énfasis en la colaboración con la comunidad internacional, en especial con la ONU, así como el vínculo trasatlántico, la prioridad del Oriente Medio como parte de la vecindad de la UE, etc. Ha sido, sin embargo, especialmente la implicación en el problema nuclear la que ha puesto a prueba los mecanismos de la PESC: el protagonismo de la UE de 25/27 en un proceso relativo a la cuestión nuclear iniciado por tres Estados miembros, la capacidad de la UE de conservar su dinamismo en este esfuerzo verdaderamente internacional, así como los riesgos de comprometerse en un proyecto sin un éxito garantizado.

Un acontecimiento importante que marcó a la UE y en especial a la PESC fue la guerra de Iraq. Las diversas reacciones de los Estados miembros a la invasión llevaron a una división interna que puso en peligro la unidad de la UE, no solamente a propósito de Iraq, sino de manera general en la política exterior, y hay quien afirma que incluso estuvo en peligro el conjunto del proyecto de la UE. En un cierto plazo, la UE ha conseguido formular una postura única sobre la situación posterior al conflicto, en especial tras la resolución 1546 del CSNU. La UE ha acordado un importante esfuerzo de ayuda, una misión de la PESC para consolidar el Estado de Derecho y un apoyo a los esfuerzos por establecer un acuerdo internacional para Iraq. Como consecuencia de la cuestión de Irak, se pueden esperar esfuerzos significativos para evitar que se repita esta división, y esta determinación no debe subestimarse a la hora de tratar de la política de la UE hacia Irán (5).

(5) Véase también el artículo "La crise iranienne, un test pour la politique européenne de sécurité", de NICOLE GNESOTTO (Directora del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea), Le Figaro, 6 de julio de 2006. También se trata de Irán como banco de prueba de la política exterior de la UE en el artículo "The EU and Iran: how to make conditional engagement work" de STEVEN EVERTS, Policy Brief, Centre for European Reform, 19 de diciembre de 2003.

EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y LA REPÚBLICA ISLÁMICA

El contexto

El golpe de 1953, la toma de rehenes en la embajada de EEUU en 1979 y la revolución que lleva al establecimiento de la República Islámica son los acontecimientos de la historia reciente de Irán que siguen formando la percepción de sí mismos y el punto de vista sobre el mundo propios de los iraníes, así como la política exterior iraní.

En particular, las relaciones de Irán con los EEUU han constituido un tema importante de la ideología y la política iraníes. Figura permanentemente, desde la revolución, como tema de fondo de las relaciones exteriores de Irán, así como para cualquier país o región que intente desarrollar relaciones con Irán.

Los primeros años de la política exterior iraní estuvieron marcados, por una parte, por el celo revolucionario que implicaba esfuerzos para “exportar la revolución” y, por otra parte, por la guerra entre Irán e Irak. El fin de la guerra con Iraq marcó el principio de un planteamiento más pragmático de las relaciones de Irán con el mundo exterior.

Desde la perspectiva de la UE, los años 1979-1997 estuvieron marcados en especial por la fatwa contra Salman Rushdie, el asesinato de nacionales iraníes en suelo europeo, y la respuesta diplomática de la UE, en particular la retirada temporal de embajadores de Teherán.

En la cumbre europea de Edimburgo en 1992 (6), se inició un diálogo crítico, pero fue la elección del Presidente Jatami y lo que se interpretó

(6) CONSEJO EUROPEO DE EDIMBURGO, 11-12 DE DICIEMBRE DE 1992, CONCLUSIONES de la PRESIDENCIA, PARTE D, RELACIONES EXTERIORES, Irán

"15. Dada la importancia de Irán en la región, el Consejo Europeo reitera su convencimiento de que habría que mantener un diálogo con el Gobierno iraní. Dicho diálogo debería tener un carácter crítico y reflejar la preocupación por el comportamiento iraní, así como instar reformas en numerosos ámbitos, especialmente los derechos humanos, la sentencia de muerte, contraria al derecho internacional, dictada por una fatwa del Ayatollah Jomeini contra el autor Salman Rushdie, y el terrorismo. Estas reformas serán importantes a la hora de determinar en qué medida pueden desarrollarse un clima de confianza y relaciones más estrechas.

16. El Consejo Europeo reconoce el derecho de los países a procurarse medios de defensa, pero le preocupa que la adquisición de armas por Irán pueda suponer una amenaza para la estabilidad de la región.

17. Dada la importancia fundamental del proceso de paz en Oriente Medio, el Consejo Europeo expresa asimismo su deseo de que Irán adopte una actitud constructiva al respecto."

como un cambio en la actitud iraní en el sentido de una mayor apertura, lo que permitió un esfuerzo más serio de compromiso por parte de la UE.

La caída del régimen de los talibanes en Afganistán y la guerra de Irak que condujo a la caída de Sadam Hussein y del régimen baazista prepararon el camino para un papel regional más activo por parte de Irán –reforzado por la crisis libanesa de 2006– que ha suscitado honda preocupación entre los actores regionales e internacionales (7).

La siguiente sección se centrará en la evolución que se ha producido durante la década pasada. Se hace hincapié en la expresión pública de las opiniones de la UE sobre Irán, en especial las manifestadas en conclusiones del Consejo y su traducción en políticas y actuaciones. El problema nuclear se trata en una sección aparte.

Evolución de la política de la UE

Consideraciones generales

Tras la elección del Sr. Jatami como Presidente, en mayo de 1997, se estableció un diálogo global renovado bajo la forma de reuniones semestrales de la troika. Después de las elecciones parlamentarias iraníes de febrero de 2000, el Consejo de Ministros de la UE encomendó a la Comisión que elaborase una propuesta sobre cómo desarrollar unas relaciones más estrechas con Irán. Tras la reelección del Presidente Jatami en junio de 2001, las expectativas de nuevas reformas eran importantes.

La visita del Ministro de Asuntos Exteriores, Kamal Jarrazi, a Bruselas en setiembre de 2001 para mantener conversaciones con el Alto Representante, la Presidencia y la Comisión –se trataba de la primera visita de un Ministro de Asuntos Exteriores iraní a la Unión Europea– se consideró un punto de inflexión en las relaciones bilaterales, que allanaba el camino para las negociaciones sobre un acuerdo de comercio y de cooperación.

A fines de setiembre de 2001, tras los acontecimientos del día 11, una troika de la UE que incluía a Javier Solana y al Comisario Patten visitó Irán

(7) Otros estudios de fondo sobre el contexto son los que figuran en el volumen "Iranian challenges", Papeles de Chaillot nº 89, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, mayo de 2006, editado por W POSCH, en especial los artículos de W POSCH Y JOHANNES REISNER.

como parte de un viaje por la región para tratar de la lucha contra el terrorismo internacional. El Alto Representante Solana volvería a Irán en un esfuerzo por llevar al país a entablar un diálogo con la UE, a fin de abordar todas las cuestiones de interés.

El Alto Representante volvió a visitar Irán en julio de 2002. En una declaración de prensa (8), el Sr. Solana explicó que las reformas realizadas en Irán habían sido fundamentales para la mejora de las relaciones entre el país y la UE y que las negociaciones del acuerdo de comercio y de cooperación eran otra señal de la disposición de la UE a mantener relaciones con Irán. Al mismo tiempo, el Alto Representante destacó que un acuerdo entre la UE e Irán no podía quedarse en los aspectos económicos y comerciales, sino que debía atender asimismo a cuestiones políticas, tales como los derechos humanos, la libertad de expresión, la no proliferación, los acontecimientos de Oriente Próximo, la lucha contra el terrorismo, etc.

Vemos todos esos aspectos como partes de un todo inseparable. Esperamos avances tanto en los aspectos económicos como en los políticos, pues están inseparablemente unidos. Nuestra relación es mutua, no avanzará a menos que haya una clara reciprocidad. Creemos, también, que las relaciones entre la UE e Irán no alcanzarán nunca todo su potencial si no eliminamos todos los escollos que estorban una evolución positiva.

En julio de 2002, una delegación del Parlamento Europeo visitó por primera vez la República Islámica; por su parte, el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Jarrazi, fue el primer Ministro de Asuntos Exteriores de la República Islámica en dirigirse al Parlamento Europeo en Bruselas, en enero de 2003.

A invitación del Ministro de Asuntos Exteriores, Kamal Jarrazi, el Alto Representante Solana visitó Irán el 30 de agosto de 2003. En un comunicado de prensa (9), el Sr. Solana señaló los progresos de las negociaciones del ACC y el diálogo sobre derechos humanos, y también destacó aquellos ámbitos que suscitaban preocupación. En relación con la cuestión nuclear, remitiéndose a las graves cuestiones pendientes planteadas en un informe del Director General del OIEA, Dr. El Baradei, y al compro-

(8) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/71663.pdf

(9) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/77051.pdf

miso de Irán de iniciar las conversaciones sobre un protocolo adicional para reforzar los mecanismos de inspección, Solana insistió en que “la cooperación y transparencia plenas con el OIEA son fundamentales, ahora y en el futuro. La confianza es la clave”.

El Alto Representante volvió a visitar Irán a principios de enero de 2004 a fin de hacer avanzar el diálogo bilateral con los dirigentes iraníes: el Presidente Jatami, el Ministro de Asuntos Exteriores Jarrazi, el Secretario del Consejo Nacional de Seguridad, Sr. Rowhani, y miembros del Majlis. El Sr. Solana visitó además Bam, para expresar la solidaridad de la UE con el pueblo iraní tras el devastador terremoto que asoló la ciudad. La visita ocurrió justo antes de las elecciones legislativas de 20 de febrero y Javier Solana recordó en una declaración que “unas elecciones y unos procesos electorales libres y limpios... son condición necesaria para toda democracia” (10).

Durante 2002, los reformistas intensificaron sus esfuerzos en el Parlamento para acelerar las reformas institucionales. La UE e Irán establecieron un diálogo sobre derechos humanos en 2002. Sin embargo, las condiciones de las elecciones generales iraníes a principios de 2004 supusieron una decepción para la UE (11). La elección de Presidente Ahmadinejad en 2005, se consideró como otro revés para la apertura y la reforma iraníes. La cuestión nuclear ocupó un lugar central tanto en las declaraciones del Gobierno iraní dirigidas al interior del país como en las relaciones internacionales de Irán, y llegó a definir las relaciones UE-Irán (véase la sección 3.3.).

La UE reaccionó enérgicamente a las declaraciones del Presidente Ahmadinejad sobre Israel y el Holocausto. El 7 de noviembre de 2005 el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea formuló una declaración (12) que condena en los términos más firmes las observaciones realizadas por el nuevo Presidente Ahmadinejad en lo que se refiere a Israel, y lo mismo hizo la reunión de Jefes de Estado

(10) http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/78678.pdf

(11) El Consejo expresó su "su profundo pesar y decepción por que se haya impedido presentarse a las elecciones parlamentarias de este año a un gran número de candidatos, entre los que figuran numerosos miembros del Majlis, impidiendo así al pueblo iraní hacer una elección auténticamente democrática. Esta injerencia ha supuesto un importante revés para el proceso democrático en Irán. El Consejo ha expresado su esperanza de que Irán vuelva al camino de la reforma y la democratización." Conclusiones del Consejo del 23 de febrero de 2004:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st06/st06630.es04.pdf>

(12) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/gena/86850.pdf

y de Gobierno de diciembre de 2005 (13). La organización de la conferencia sobre el Holocausto en el otoño de 2006 suscitó una vez más firmes críticas de la UE, según se refleja en la declaración del Consejo Europeo: “La UE condena toda negación, total o parcial, del Holocausto como hecho histórico y, por lo tanto, rechaza firmemente la premisa subyacente y los objetivos de la conferencia sobre el Holocausto organizada por las autoridades iraníes” (14).

La actuación de Irán a nivel regional mereció particular atención en relación con la crisis de Líbano en el verano de 2006. También se prestó cada vez mayor atención a las conexiones de Irán con Irak y su apoyo a grupos palestinos, especialmente a Hamas y la Jihad palestina. Hubo también algunos interrogantes en cuanto al papel de Irán en Afganistán. De manera general se manifestó una creciente preocupación respecto a un papel perturbador de Irán en el proceso de paz de Oriente Medio y a los esfuerzos por estabilizar la situación en el Líbano e Iraq respectivamente. El Consejo Europeo de diciembre de 2006 emitió una declaración particularmente enérgica: “El Consejo Europeo expresa su preocupación por el efecto negativo que tiene la política de Irán para la estabilidad y la seguridad de Oriente Próximo. El Consejo Europeo subraya que Irán ha de desempeñar un papel responsable en la región” (15).

La detención de marinos de la Armada del Reino Unido en marzo de 2007, no sólo condujo a una crisis bilateral entre el Reino Unido e Irán, sino que también suscitó preocupación a nivel internacional y europeo. Los Ministros de Asuntos Exteriores europeos, reunidos oficiosamente en su reunión semestral “Gymnich” el 30 de marzo, acordaron una declaración que deploraba la detención, pedía la liberación de los marinos y declaraba que, si no se producía esta liberación del personal, la UE decidiría “la adopción de las medidas apropiadas” (16). Tras la liberación de los 15 ciudadanos del Reino Unido, la Presidencia emitió una declaración de bienvenida, en la que manifestaba la esperanza de que Irán aprovechara la oportunidad para cooperar con la comunidad internacional y la Unión Europea en la búsqueda de soluciones en otros ámbitos.

(13) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/87642.pdf

(14) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (14/15 de diciembre de 2006): http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/92202.pdf

(15) Idem

(16) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/cfsp/93419.pdf

El diálogo global

Como respuesta positiva a la llegada de Jatami a la presidencia, la UE expresó la voluntad de abrir un diálogo global con Irán. El 23 de febrero de 1998, el Consejo adoptó conclusiones (17) que reconocen que “recientemente se había producido en Irán una serie de hechos alentadores y en que la UE debería responder positivamente intensificando los contactos políticos con ese país.” El Consejo acordó “seguir estudiando las posibilidades de mayores contactos entre la UE e Irán, y.... [acordó] que tales contactos deberían ser de carácter amplio, para derivar en un diálogo tanto sobre los ámbitos problemáticos expuestos a continuación como sobre cuestiones de interés recíproco.” El Consejo ha pasado revista a los avances en los mencionados ámbitos problemáticos para la UE, a saber, las armas de destrucción masiva, el terrorismo, los derechos humanos, incluida la fatwa contra Salman Rushdie, y la actitud de Irán frente al proceso de paz en Oriente Medio”. A la vez que se mostraba apertura al diálogo, se incluía una nota de precaución al afirmar que “la disponibilidad de Irán a abordar estos problemas incrementaría sustancialmente el éxito del diálogo y la reinserción de Irán en la comunidad internacional”.

Las reuniones en el formato del diálogo global se celebraron a nivel de Secretarios de Estado. Las reuniones tuvieron lugar en el formato de troika (lo que significa generalmente la Presidencia, en ocasiones la Presidencia entrante, el Alto Representante y la Comisión Europea) y abarcaron una gama amplia de problemas: problemas mundiales (terrorismo, derechos humanos y proliferación), problemas regionales (Irak, Golfo, el proceso de paz de Oriente Medio, Asia central), ámbitos de cooperación (drogas, refugiados, energía, comercio e inversiones).

Se celebraron varias reuniones, pero desde junio de 2003 la parte iraní no ha respondido a propuestas de reanudación de la UE. Aún en 2005, la UE declaraba públicamente que “el diálogo global constituye un marco adecuado para debatir cuestiones de interés mutuo” refiriéndose a la reforma política, a la lucha antidroga y a los “temas que hace tiempo que preocupan a la UE: terrorismo, proliferación de ADM, la postura de Irán respecto del proceso de paz en Oriente Próximo, derechos humanos y libertades fundamentales, y cuestiones regionales” (18).

(17) 2070th Council meeting, General Affairs, Brussels, 23 February 1998 (Doc. 6060/98)

(18) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86850.pdf

Derechos humanos

Uno de los objetivos de la PESC es “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (19), lo que corresponde a las exigencias que la UE se impone a sí misma en el Tratado (20). La Estrategia de Seguridad afirma que:

El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos.

El respeto de los derechos humanos se convirtió posteriormente en un tema central de la política exterior de la UE. Al igual que con toda una serie de otros países socios, el 21 de octubre de 2002, el Consejo aceptó iniciar un diálogo sobre derechos humanos con Irán (21) “de conformidad con las Directrices de la UE en materia de diálogo sobre derechos humanos del 13 de diciembre de 2001” (22).

Todas las preocupaciones constantes de la UE se mencionaron en este contexto: “la vulneración de derechos civiles y políticos, como la libertad de expresión y la libertad de asociación, y la discriminación sistemática de las mujeres y las niñas y de las minorías...”. El Consejo esperaba “que se avanzase con determinación en las reformas indispensables del sistema judicial y en la instauración del Estado de Derecho, y ...que se prestase colaboración a los relatores temáticos y grupos de trabajo pertinentes de las Naciones Unidas”. El Consejo también recordó su posición contra “la aplicación de la pena de muerte y de formas particularmente crueles de ejecución como la lapidación, así como la importancia que concede a la prevención y la abolición de la tortura...”.

El Consejo también planteó las siguientes cuestiones sobre las que la UE ha insistido reiteradamente: “la firma, ratificación y aplicación por

(19) Tratado de la Unión Europea. Título V, artículo 11

(20) Por ejemplo en el título I, artículo F.2: “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”

(21) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/72843.pdf

(22) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/14469EN_HR.pdf

parte de Irán de los instrumentos internacionales de defensa de los derechos humanos, la cooperación con los procedimientos y mecanismos internacionales en materia de derechos humanos, la apertura, la posibilidad de verificación y la transparencia, la discriminación y el sistema penitenciario". La UE también advirtió que mantendría su posición de principio "de que la instauración de un diálogo no es obstáculo para que puedan presentarse resoluciones ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o ante la Tercera Comisión de la Asamblea General de dicha organización". Estos temas se plantearían reiteradamente en el contexto del diálogo, pero también los plantearía la UE en declaraciones públicas así como en actuaciones en los foros internacionales.

Desde 2002, la UE ha llevado a cabo cuatro sesiones del diálogo sobre derechos humanos con Irán, siendo la última la de junio de 2004. Las reuniones se celebraron en el formato de la troika. Una gama amplia de participantes se asoció a estos diálogos, en los que participaron el Gobierno, el poder judicial, sectores académicos y la sociedad civil. El diálogo sobre derechos humanos era fundamentalmente un canal para expresar las preocupaciones de la UE a Irán, mientras que existía también la posibilidad de que Irán plantease sus preocupaciones ante la UE. Una evaluación del diálogo en 2004 comprobó que desde el comienzo del diálogo se habían producido pocos progresos o ninguno en relación con los criterios de la UE.

La UE consideró necesario lograr un compromiso renovado por parte de las autoridades iraníes de mejorar el respeto de los derechos humanos y de promover el Estado de Derecho en el país, y también que se ajusten las modalidades del diálogo para aumentar su eficacia. Tras el copatrocinio por parte de la UE de la resolución por países sobre Irán en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Irán se retiró del diálogo en 2004, en 2005 y también en 2006, a pesar de un acuerdo entre la UE e Irán sobre modalidades revisadas de diálogo (23).

Al margen del problema nuclear, los derechos humanos han sido uno de los problemas más destacados en conclusiones del Consejo. La Presidencia de turno de la UE ha adoptado, –independientemente, así como en nombre de la UE–, numerosas declaraciones sobre los dere-

(23) Fuente: "Informe anual de UE sobre derechos humanos 2006, Secretaría General de la UE" (doc. 5779/07), 29 de enero de 2007.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st05/st05779.en07.pdf>

chos humanos en Irán, tanto sobre principios generales como sobre casos individuales (24). Por otra parte, la UE ha planteado frecuentemente cuestiones generales sobre derechos humanos, así como casos individuales, en gestiones realizadas ante las autoridades iraníes en Teherán.

Los derechos humanos también han sido un tema central en las deliberaciones del Parlamento Europeo. El 16 de noviembre de 2006, el Parlamento adoptó una resolución que se centraba en la situación de los derechos humanos en Irán, planteando una amplia gama de problemas e invitando a Irán a reanudar el diálogo sobre derechos humanos con la UE, haciendo de los derechos humanos "la condición básica para el progreso en las relaciones económicas y comerciales entre la UE e Irán" (25). Los derechos humanos también se abordaron en la primera reunión interparlamentaria entre el PE y el Majlis (Parlamento iraní) celebrada en Bruselas los días 9 a 11 de octubre de 2006 (26). Determinados diputados del Parlamento Europeo plantean con frecuencia preguntas relacionadas con los derechos humanos al Consejo y a la Comisión (27).

Se han utilizado instrumentos comunitarios para apoyar la política de la UE. En el marco de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) –un programa de la Unión Europea que aspira a promover y a apoyar los derechos humanos y la democracia en terceros países– están en curso cuatro proyectos para promover los derechos humanos y el Estado de Derecho en Irán. Se espera que se pongan en marcha nuevos proyectos en 2007 (28).

(24) Véase por ejemplo la "Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la libertad de expresión en Irán" del 26 julio de 2006

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/cfsp/90674.pdf
y la "Declaración de la Presidencia de la UE "sobre la detención de activistas de los derechos de las mujeres en Irán" del 9 de marzo de 2007.

http://www.eu2007.de/en/News/CFSP_Statements/March/0309Iran.html

(25) Resolución del Parlamento Europeo sobre Irán (P6_TA-PROV (2006) 0503) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0503+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

(26) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cr/645/645611/645611en.pdf

(27) Véase por ejemplo la pregunta de 9 de noviembre de 2006 sobre la "Ejecución mediante lapidación en Irán" planteada al Consejo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2006-4817+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

(28) Proyectos y convocatorias de propuestas abiertos a Irán:
HTTP://ec.europa.eu/comm/external_relations/iran/doc/2006_eidhr_civil_soc.pdf

El acuerdo comercial y de cooperación

El 7 de febrero de 2001, la Comisión Europea adoptó una comunicación (29) –aprobada por el Consejo en mayo de 2001– en la que se establecen las perspectivas y condiciones para desarrollar relaciones más estrechas con Irán, teniendo entre sus objetivos la celebración de un acuerdo comercial y de cooperación (ACC). La comunicación señalaba las limitaciones del diálogo global, en especial en los ámbitos de las relaciones comerciales y económicas. El volumen de comercio (30), el potencial económico (31), y la necesidad de una plataforma para resolver problemas comerciales bilaterales (32) requerían el establecimiento de una relación contractual entre la UE e Irán. Estos tipos de acuerdos son también habituales con todos los socios importantes de la UE (33).

(29) Comunicación del 7 de febrero de 2001 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las relaciones con la República Islámica de Irán [COM (2001) 71 final] http://ec.europa.eu/comm/external_relations/iran/doc/com_2001_71en.pdf

(30) La UE es el principal socio comercial de Irán en lo referente tanto a importaciones como a exportaciones. Mientras que la balanza comercial de la UE con Irán ha sido tradicionalmente negativa debido al peso de las importaciones en el sector de la energía, la balanza comercial de la UE (contando los 25 Estados miembros) fue positiva en dos períodos consecutivos (2002 y 2004), a pesar del aumento de los costes de la energía. El excedente comercial de la UE en 2004 se elevó a 3.700.000.000 de euros. Sin embargo, las exportaciones de la UE de los 25 a Irán constituyen solamente el 1,23% de las exportaciones totales de la UE en 2004. Mientras que las importaciones procedentes de Irán en 2004 son insignificantes en todos los sectores excepto la energía (6.000 millones de euros) y, a un nivel mucho menor, la agricultura (401 millones de euros - siendo los pistachos el producto principal de importación), en las exportaciones de mercancías de la UE domina el sector de la maquinaria (4.938.000.000 de euros), el equipo de transporte (2.848.000.000 de euros) y el sector químico (1.148 millones de euros). En cuanto al comercio de servicios, con un volumen de alrededor de 2.000 millones de euros en 2003, el saldo de la balanza comercial sigue siendo positivo para la UE (contando a los 15 Estados miembros más antiguos) en 600 millones de euros. El porcentaje que representa Irán en el comercio total de servicios de la UE es, sin embargo, solamente del 0,3 %. La inversión directa extranjera de la UE (contando 25 Estados miembros) permanece a un nivel bajo e inestable. De 2001 a 2003, la entrada de capitales ha disminuido lentamente, de 2.200 millones de euros a 1.800 millones de euros. (Fuente: Comisión Europea)

(31) "La magnitud del comercio de la UE con Irán dista mucho de corresponder al potencial de ese país en lo que respecta a la población y los recursos naturales."

(32) "Los importadores y los inversores siguen teniendo muchas dificultades. Se han anunciado algunas mejoras, pero éstas aún no se han realizado. Según las representaciones de los Estados miembros en Teherán, el entorno administrativo y jurídico para el comercio y las inversiones es opaco y arbitrario y, por tanto, desalentador para importadores e inversores potenciales. Se han señalado dificultades, por ejemplo en lo que se refiere al tratamiento del personal expatriado de las empresas extranjeras, la concesión de licencias de importación, la propiedad extranjera y la repatriación de los beneficios."

(33) Por ejemplo, los días 23 y 24 de abril de 2007, el Consejo examinó los avances realizados en relación con los acuerdos de libre comercio con países y grupos de países como la India, el Consejo de Cooperación del Golfo y la ASEAN. La UE deliberó asimismo en torno a una "Estrategia de la UE en Asia Central". Véase: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/93798.pdf

La Comisión presentó en noviembre de 2001 un mandato para un ACC que aprobó el Consejo en junio-julio de 2002 (34). El Consejo situó claramente el inicio de negociaciones en un contexto político al reiterar sus expectativas “de que la negociación y la celebración del acuerdo ayuden a desarrollar los intercambios económicos y la cooperación con Irán y contribuyan a la continuación del proceso de reforma política y económica”. Además, el Consejo esperaba que “la intensificación de las relaciones económicas y comerciales entre la UE e Irán vaya acompañada de progresos similares en todos los demás aspectos de las relaciones de la UE con dicho país”. Por otra parte, el Consejo deseaba “que el diálogo político entre la UE e Irán se intensifique y lleve a un mejor entendimiento entre ambas partes y a cambios positivos significativos en las áreas que preocupan a la UE (35)...”

Las negociaciones para un ACC CE-Irán, ligadas a las negociaciones de un acuerdo de diálogo político (ADP), se pusieron en marcha en Bruselas en diciembre de 2002. Se interrumpieron en junio de 2003 debido al problema nuclear. Después de la firma del “Acuerdo de París”, en noviembre de 2004, se reanudó la negociación del ACC. Las tres últimas rondas tuvieron lugar en enero, marzo y julio de 2005. Sin embargo, tras el incumplimiento por parte de Irán del Acuerdo de París al reanudar la conversión de uranio en la planta de Isfahán a pesar de la propuesta pre-

(34) El Consejo "ha llegado a un acuerdo político sobre unas directrices de negociación para un acuerdo de comercio y cooperación con Irán, que está vinculado a instrumentos independientes sobre diálogo político y antiterrorismo." El Consejo también pidió a la Comisión que tomase las medidas adecuadas para el inicio de las negociaciones en cuanto las directrices hayan sido formalmente adoptadas" Conclusiones del Consejo del 17 de junio de 2002: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/71044.pdf

(35) La UE se ha referido en varias ocasiones a "cuatro motivos de preocupación", que son textualmente, según las conclusiones del Consejo de junio de 2002, los siguientes:

- "- La UE insta a Irán a que fomente y proteja los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive mediante la adhesión a los convenios internacionales correspondientes y la cooperación con los mecanismos de las Naciones Unidas en este ámbito, así como mediante la reforma de su sistema judicial;
- En relación con la no proliferación, la UE anima a Irán a que firme, ratifique y aplique en su totalidad los instrumentos internacionales correspondientes;
- En cuanto al terrorismo, la UE espera que Irán aplique plenamente la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que ratifique y aplique todos los convenios de las Naciones Unidas correspondientes;
- Respecto de Oriente Próximo, la UE alienta a Irán para que ejerza su influencia a fin de dificultar y evitar toda acción que pueda comprometer las posibilidades de volver a un proceso político. La Unión Europea anima a Irán a que se sume sin reservas al consenso internacional sobre la necesidad de la existencia de dos Estados, Palestina e Israel, que convivan en paz, dentro de fronteras seguras y reconocidas."

sentada por la E3 el 5 de agosto de 2005 (véase el apartado 3.3.), las negociaciones del ACC y el ADP se detuvieron de nuevo.

Otros ámbitos de cooperación

Dada la ausencia de un acuerdo marco entre la UE e Irán, la cooperación sigue siendo limitada y se centra en gran parte en la lucha antidroga, así como en el apoyo a la ayuda a los refugiados. La UE apoya además, a través de instrumentos comunitarios, los programas de la ONU en materia de derechos humanos que operan en Irán (véase también más arriba) y ha proporcionado ayuda a Irán en casos de catástrofe.

La Comisión Europea, plenamente asociada a la PESC, es responsable de la aplicación de los instrumentos comunitarios que se emplean, aparte de los programas de los Estados miembros para apoyar la política conjunta de la UE, por ejemplo en ámbitos de cooperación técnica, apoyo a los derechos humanos y sociedad civil. Los campos más importantes de la cooperación son actualmente los siguientes (36).

Drogas ilícitas: La lucha antidroga es una preocupación compartida por la UE e Irán. Europa se ve afectada directamente por el tránsito de drogas a través de Irán. Irán, que se enfrenta al problema cada vez mayor de la tenencia ilícita de drogas y los problemas sanitarios relacionados (HIV/SIDA), está buscando apoyo en esta lucha. Durante los últimos años se han celebrado con bastante frecuencia reuniones ad hoc de la troika del grupo horizontal sobre drogas UE-Irán, la última de las cuales tuvo lugar en diciembre de 2005. En 2006, la Presidencia propuso a Irán una reunión de esta troika, pero no obtuvo respuesta. El diálogo de la UE con Irán sobre el control de las drogas sigue estando activo a través de foros internacionales tales como el Grupo de Dublín (37) y el Grupo mini-Dublín correspondiente para Irán. En 2005, la Comisión Europea asignó 1.200.000 euros para apoyar iniciativas de reducción de la demanda en Irán. Esta asistencia de la UE ayudará a las redes locales de ONG a avanzar en el control de la demanda de narcóticos. Además, se ha asignado 1.200.000 euros a una iniciativa interregional sobre los precursores en la vecindad de Afganistán, con vistas a mejorar el control del tráfico transfronterizo de narcóticos. La Comisión también apoya los programas de reducción de la demanda del PNUFID.

(36) Basado en el sitio Internet de la Comisión Europea, Relaciones Exteriores: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/iran/intro/index.htm

(37) Véase: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/drugs/dublin/

Refugiados: Irán soporta la pesada carga de una población de refugiados de aproximadamente 2,5 millones, cuya mayoría procede de Afganistán. La situación creada por los refugiados afganos no solamente constituye un factor de inestabilidad en la región transfronteriza entre Irán y Afganistán, sino sobre todo un problema humanitario, al no poder la mayoría de los refugiados satisfacer sus necesidades humanas básicas. En 2005, la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) asignó, por lo tanto, 750.000 euros para apoyar un programa del ACNUR en Irán para la repatriación de refugiados afganos.

Auxilio en caso de catástrofe: Tras el devastador terremoto de Bam, en Irán meridional, en diciembre de 2003, la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) puso a disposición de sus socios sobre el terreno más de 8,5 millones de euros en concepto de auxilio en caso de catástrofe.

Intercambios universitarios: En diciembre de 2006, la Comisión anunció el lanzamiento de una nueva “ventana exterior de la cooperación de Erasmus Mundus” abierta a los vecinos de la UE, a Rusia, el Asia central e Irán, Iraq y Yemen. Están previstas 110 becas para Irán, Irak y Yemen. Estas becas facilitarán la movilidad de los estudiantes de licenciatura, postgrado, doctorado y estudios postdoctorales entre estos países y la UE, así como los intercambios de personal universitario para enseñanza, formación e investigación (38).

Al tiempo que se mantenía un mayor dinamismo en las relaciones bilaterales, se establecieron los siguientes formatos de consulta.

Energía y transporte: En 1999, se estableció un grupo de trabajo de alto nivel sobre energía y transporte, pero ha obtenido progresos limitados. La última reunión del grupo de trabajo de alto nivel sobre energía se celebró en mayo de 2005, ocasión ésta en que se reunieron por primera vez desde octubre de 2002.

Comercio e inversión: El grupo de trabajo UE-Irán sobre comercio e inversión se reunió por primera vez en noviembre de 2000 en Teherán para

(38) La nueva ventana exterior de cooperación se basa en el programa general UE Erasmus Mundus: Erasmus Mundus promueve Europa como centro de excelencia en la enseñanza superior y da becas a los estudiantes e investigadores de terceros países para la obtención un master en Europa. También apoya la cooperación entre universidades europeas y no europeas y fomenta la movilidad de estudiantes e investigadores europeos hacia universidades de terceros países. Desde 2004 han obtenido una beca en el marco de Erasmus Mundus 26 ciudadanos de Irán y de Yemen.

estudiar las posibilidades de estimular el aumento y la diversificación del comercio y de las inversiones entre las dos partes. Una tercera reunión en 2002 fue seguida de una cuarta reunión en noviembre de 2003. La quinta y última reunión tuvo lugar en Bruselas en octubre de 2004.

El problema nuclear

La política de la UE consiste en seguir utilizando todos los instrumentos políticos y diplomáticos a su disposición y actuar para detener la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores. La UE sigue considerando el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP) como la piedra angular del régimen mundial de no proliferación y el principal fundamento para la persecución del desarme nuclear de conformidad con el artículo VI. La UE está intentando que se consolide el TNP, en particular promoviendo su universalización y un cumplimiento más estricto de sus obligaciones por todos los Estados signatarios.

La UE ha declarado reiteradamente su compromiso respecto del objetivo de hacer de Oriente Medio una zona libre de armas de destrucción masiva, nucleares, biológicas y químicas, y sus vectores con posibilidad de verificación efectiva por parte de los interesados, según lo establecido en la Declaración de Barcelona de 1995. En este contexto, la UE comparte la determinación de la comunidad internacional de prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores en Oriente Medio. En este contexto, el problema nuclear iraní es crucial para la paz, la seguridad y la estabilidad en la región y fuera de ella.

En su declaración ante el Parlamento Europeo de 29 de marzo de 2007 (39) relativa a Irán, el Alto Representante reconoció la creciente y cada vez más difundida percepción de que existen profundos desequilibrios entre los tres pilares del sistema, la no proliferación, el desarme y las transferencias de tecnología, en particular en numerosos países no alineados. El Alto Representante destacó que la confianza en el sistema multilateral es necesaria para hacerlo efectivo y que la UE puede desempeñar un papel muy positivo en el restablecimiento de esa confianza.

Europa tiene que estar en primera línea en materia de no proliferación y de desarme. En un mundo que es sin duda más incierto y que se enfrenta a amenazas más complejas, Europa tiene que estar al frente

(39) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/93440.pdf

de aquellos que creen que la respuesta no puede expresarse simplemente en términos de seguridad. El diálogo y la cooperación deben ser elementos esenciales de la respuesta. Éste es el método europeo en política exterior, respecto del cual otros países y grupos tienen grandes expectativas.

Por lo que se refiere al programa nuclear de Irán, el Alto Representante recordó la adopción de la resolución 1747 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la que se destaca la unanimidad de la comunidad internacional “como mensaje principal”.

La decisión del Consejo de Seguridad forma parte de una dual política: se trata por un lado de demostrar a las autoridades iraníes que la comunidad internacional no puede aceptar su política de hechos consumados y, por otro lado, que sigue estando dispuesta a negociar sobre la base de la propuesta que el Alto Representante presentó en Teherán el 6 de junio del año pasado.

Debe recordarse que el historial de Irán en materia de ocultación de actividades, falta de transparencia, insuficiente información, interrupción de la aplicación del protocolo adicional del OIEA, etc., ha despertado auténticas preocupaciones por la naturaleza de su programa nuclear. En respuesta a estas preocupaciones, inicialmente el Reino Unido, Francia y Alemania, sucesivamente reforzados con la inclusión del Alto Representante –apoyado por la UE de los 25– así como los EEUU, China y Rusia, han hecho esfuerzos significativos para alcanzar una solución diplomática.

Coherentemente con las conclusiones del Consejo Europeo (40) de agosto de 2003, el Reino Unido, Francia y Alemania (E3) propusieron una solución negociada a Irán. Tras una declaración conjunta con Irán de 21 de octubre de 2003 (41), favorablemente acogida por el Alto Representante (42), Irán aceptó firmar el Protocolo Adicional del OIEA (medida que aumentó de forma considerable el derecho de acceso del OIEA durante las inspecciones) y ejecutarlo ya antes de su ratificación. Irán también aceptó suspender las actividades de enriquecimiento y procesado. El E3 perfiló los elementos de una cooperación a largo

(40) Por ejemplo en junio de 2003:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/76201.pdf

(41) http://www.iaea.or.at/NewsCenter/Focus/laealiran/statement_iran21102003.shtml

(42) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/77752.pdf

plazo, que incluía la seguridad y la estabilidad en la región. Sin embargo, surgieron desacuerdos en cuanto a la aplicación de la suspensión.

Según lo aprobado por el Consejo el 11 de octubre de 2004 (43), las negociaciones entre el E3, con el apoyo del Alto Representante de la UE (conjunto que pasó a denominarse E3/UE), condujeron al acuerdo de París del 15 de noviembre de 2004 (44). Irán se comprometió a suspender todas las actividades relativas al enriquecimiento y reprocesado a cambio de la apertura de negociaciones en los ámbitos nuclear, político y de seguridad y económico. Tras una serie de negociaciones, y con el apoyo del Consejo, el 5 de agosto de 2005 el E3/UE propuso un acuerdo a largo plazo con Irán, basado en los elementos anteriores sobre la cuestión nuclear, así como sobre cuestiones económicas y de seguridad más genéricas (45).

Sin embargo, en agosto de 2005 Irán decidió reanudar actividades de conversión de uranio en Isfahán. La propuesta de la UE fue rechazada por Irán con el argumento de que no le permitía realizar actividades de enriquecimiento. La Junta de Gobernadores del OIEA declaró que Irán incumplía sus obligaciones con arreglo al TNP (46). Nuevas consultas entre la E3/UE e Irán no llevaron a ninguna solución.

La reanudación por parte de Irán de actividades de enriquecimiento a principios de enero de 2006 precipitó una reunión extraordinaria de la Junta de Gobernadores del OIEA, que adoptó una resolución el 3 de febrero de 2006 en la que informaba sobre el caso iraní al CSNU, basándose en el incumplimiento de conformidad con artículo XII.C del Estatuto del OIEA (47). Irán reaccionó suspendiendo la aplicación provisional del Protocolo Adicional.

El CSNU adoptó el 29 de marzo de 2006 (48) una declaración presidencial que reiteraba las peticiones de suspensión hechas por la Junta del OIEA y que daba un plazo de 30 días a Irán para cumplir con las peticiones; sin embargo Irán no cumplió estas exigencias. Los debates del CSNU para la adopción de una resolución dirigida a hacer obligatoria la suspensión se suspendieron a principios de mayo de 2006, en un esfuerzo por

(43) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/82211.pdf

(44) <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2004/infcirc637.pdf>

(45) <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2005/infcirc651.pdf>

(46) <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>

(47) <http://www.iaea.or.at/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf>

(48) <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8679.doc.htm>

reanudar negociaciones a través de la formulación de una nueva propuesta del E3/UE.

El 6 de junio de 2006, el Sr. Solana presentó a Irán una propuesta, apoyada el 1 de junio por China, Francia, Alemania, Rusia, el Reino Unido y los EEUU (E3/UE+3), que incluía la reafirmación del derecho de Irán a desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos (49). La propuesta también contenía asistencia a Irán para la construcción de reactores de agua ligera, la cooperación en materia de investigación y desarrollo y garantías de combustible. Además, brindaba cooperación en otros campos, tales como el comercio, la seguridad regional, la aviación civil, etc., y abría realmente la perspectiva de un levantamiento del régimen de sanciones de EEUU.

En especial la implicación directa de los EEUU –así como de los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo cual amplió en la práctica la implicación internacional a “medio mundo”– aumentó drásticamente los incentivos positivos. La voluntad públicamente declarada de los EEUU de entablar negociaciones fue esencial para ello (50). Sin embargo, dada la falta de voluntad iraní de comprometerse sobre la base de esta nueva propuesta y de volver a la suspensión, el E3/UE+ 3 decidió el 12 de julio de 2006 a nivel ministerial, en París, reanudar los trabajos encaminados a la adopción de una resolución del CSNU.

El 12 de julio, el E3/UE+ 3 concluyó en una declaración (51) que los iraníes “no han podido tomar las medidas necesarias para permitir que comiencen las negociaciones, específicamente la suspensión de todas las actividades relativas al enriquecimiento y reprocesado, de acuerdo con el OIEA”. Concluyeron que “... no nos queda otra opción que... procurar que una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas haga obligatoria la suspensión que exige el OIEA”. Sin embargo, el grupo reiteró su disposición a abstenerse de sanciones y a entablar negociaciones si Irán aplicaba las decisiones del OIEA y del CSNU.

En cuanto a la declaración presidencial del 29 de marzo (véase más arriba), el Consejo de Seguridad adoptó el 31 de julio, por 14 votos sobre 15, la resolución 1696 sobre la cuestión nuclear iraní (52). La resolución

(49) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/90569.pdf

(50) Declaración efectuada por la Secretaría de Estado, C. Rice, el 31 de mayo de 2006: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5034920.stm>

(51) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/90491.pdf

(52) <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8792.doc.htm>

hizo obligatoria para Irán la suspensión de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesado, incluidas la investigación y el desarrollo, según lo exigido por el OIEA. Dio a Irán un nuevo plazo hasta el 31 de agosto para cumplir la resolución, so pena de sanciones de conformidad con el artículo 41 de la Carta de la ONU.

En el otoño de 2006, el Alto Representante de la UE, Javier Solana, mantuvo durante meses un diálogo con las autoridades iraníes, en especial con el Señor Larijani, Jefe del Consejo Supremo para la Seguridad Nacional. El objetivo del diálogo era aclarar si podía entablarse una negociación entre los seis países e Irán, sobre la base de la propuesta presentada. Lamentablemente, y a pesar de estos esfuerzos y de algunos signos prometedores iniciales, resultó imposible llegar al acuerdo sobre la suspensión de actividades de enriquecimiento, como Solana explicó el 4 de octubre (53).

La continuación por parte de Irán de actividades relacionadas con el enriquecimiento no dejó a la UE otra opción que apoyar la adopción de otras medidas por el CSNU. El 23 de diciembre de 2006, el CSNU adoptó unánimemente la resolución 1737 (54). Esta resolución contenía esencialmente las siguientes disposiciones: una prohibición de todo material que pudiera contribuir a los programas de enriquecimiento y reprocesado nuclear, y de reactores de agua pesada de Irán, así como a ciertos aspectos del programa de misiles balísticos; un bloqueo de transacciones financieras y una llamada a la “vigilancia” en materia de visados para una lista de personas ligadas a esos programas; la obligación de Irán de suspender todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y los trabajos relativos a todas las actividades relacionadas con el agua pesada, así como un llamamiento a Irán para que aplique el Protocolo Adicional.

El 22 de enero, el Consejo resumió los parámetros de la aplicación de las sanciones por parte de la UE, que iban incluso más allá de la RCSNU 1737, especialmente para prevenir la exportación y la importación, por parte de Irán, de todas las mercancías que figuran en las listas del Grupo de Suministradores Nucleares (GSN) y del Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM); para prohibir las transacciones con y bloquear los activos de individuos y entidades cubiertos por los criterios de

(53) Solana recordó el proceso en una declaración ante el Parlamento Europeo: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/91168.pdf

(54) <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8928.doc.htm>

la RCSNU 1737, así como para prohibir los viajes a la UE de los individuos a los que se aplican estos criterios (incluidas las entidades y los individuos que se incluirían en una nueva lista de la UE); para tomar medidas destinadas a impedir que los nacionales iraníes estudien en la UE cuestiones sensibles relacionadas con la proliferación (55). Estas medidas se reflejaron en la Posición Común de la UE adoptada el 27 de febrero (56).

Irán tenía 60 días para cumplir con la resolución. Tras el informe del Director General del OIEA al CSNU del 22 de febrero de 2007, en el que se afirmaba que Irán no había suspendido todas las actividades de enriquecimiento y relacionadas, el 24 de marzo de 2007 el CSNU adoptó por unanimidad la resolución 1747 (57). La nueva resolución introdujo restricciones para el comercio de armas, para nuevos compromisos en materia de subvenciones, ayuda financiera y préstamos en condiciones favorables, y modificó la lista de entidades y personas sometidas a restricciones. El 23 de abril de 2007, el Consejo adoptó nuevas medidas para aplicar las medidas restrictivas, en particular modificaciones de la Posición Común, mediante las cuales, entre otras cosas, se daba carácter formal a la política de la UE de no vender armas a Irán (58).

En relación inmediata con esta resolución, el E3/UE+3 emitió una declaración (59) que reitera las propuestas de junio de 2006 –que también se adjuntaron a la resolución– y el compromiso respecto a la búsqueda de una solución negociada para alcanzar un acuerdo completo con Irán, basado en el respeto mutuo, que restablecería la confianza internacional en la naturaleza exclusivamente pacífica del programa nuclear de Irán y abriría el camino para la mejora de relaciones y el desarrollo de una cooperación más amplia entre Irán y todos nuestros países.

La declaración también reiteraba la propuesta de “suspensión por suspensión”, lo que significa que mientras duren las negociaciones, que tendrían lugar dentro de un calendario acordado, prorrogable de mutuo acuerdo, Irán mantendría una suspensión verificada por el OIEA de acuer-

(55) Conclusiones del Consejo del 22 de enero de 2007:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/92493.pdf

(56) Diario Oficial de la UE L 61/49 de 28.2.2007: Posición Común 2007/140/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2007, sobre medidas restrictivas contra Irán.

(57) <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8980.doc.htm>

(58) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/93798.pdf
Véase también el Diario Oficial de la UE L106/67 de 24.4.2007: Posición Común 2007/246/PESC del Consejo.

(59) http://www.ukun.org/articles_show.asp?SarticleType=17&Article_ID=1424

do con las resoluciones 1737 y 1747 del Consejo de Seguridad, y también se suspendería el debate del Consejo de Seguridad sobre el programa nuclear de Irán, así como la ejecución de las medidas adoptadas conforme a las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.

Los seis países propusieron otras conversaciones para tratar de encontrar una manera aceptable para ambas partes de entablar negociaciones. El mismo día, Javier Solana, dijo que “me han pedido los países que han tratado más de cerca con Irán que tome contacto con el Dr. Ali Larijani para ver si podemos encontrar una vía que conduzca a las negociaciones. La puerta de las negociaciones está abierta; espero que podamos encontrar juntos una manera de franquearla.”

Gracias a esfuerzos concertados del E3/UE+3, ha sido posible mantener tanto la unidad como el impulso en los esfuerzos internacionales. El hecho de que las medidas restrictivas pudieran adoptarse universalmente era también un elemento clave del consenso de la UE. Sobre esta base, la UE ha aspirado a crear un impacto a través de la rápida aplicación de las resoluciones. Al mismo tiempo, la UE y los cinco miembros permanentes están de acuerdo en que las propuestas de junio de 2006 siguen vigentes. La UE ha insistido en varias ocasiones en que la puerta sigue abierta a las negociaciones, por ejemplo en las conclusiones del Consejo de marzo de 2007 (60).

Para Irán, la cuestión nuclear se ha convertido en una cuestión de prestigio nacional e internacional. Ha pasado a ser un elemento central del discurso público iraní, tanto hacia el interior como en relación con el mundo exterior. Este enfoque se ejemplifica con el anuncio por Irán, el 9 de abril, del enriquecimiento de uranio “a escala industrial”. La Presidencia alemana de la UE avisó de que “ese paso por parte de Irán se opondría directamente a las reiteradas peticiones formuladas por la Junta de Gobernadores del OIEA y a los llamamientos vinculantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” e instó “a Irán a que se pliegue a las exigencias de la comunidad internacional y cree las condiciones para un retorno a la mesa de negociaciones” (61).

Desgraciadamente, el contenido de las importantes propuestas de junio de 2006 ha recibido poca atención pública. Por otra parte, las inten-

(60) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/93080.pdf

(61) 10.4.2007, Declaración de la Presidencia de la UE sobre el programa nuclear iraní:
http://www.eu2007.de/en/News/CFSP_Statements/April/0410Iran.html

ciones de la UE, y también, de la comunidad internacional, incluso han llegado a veces a ser desvirtuadas.

La falsa interpretación es que “Occidente” tendría la intención de privar a Irán de un programa nuclear civil, a pesar de las reiteradas declaraciones de la UE en apoyo de la energía nuclear civil, como se ha mostrado más arriba, y su disposición a prestar un apoyo concreto al desarrollo de un programa de este tipo.

Otra afirmación es que Irán está cooperando completamente con el OIEA, cuando la razón de la preocupación de la UE es la falta de transparencia y cooperación completas, y décadas de actividades no declaradas, en particular por la no aplicación del Protocolo Adicional (62).

Un tema recurrente en el discurso iraní es el derecho de Irán a enriquecer uranio en el marco del TNP. En realidad, si bien el TNP hace referencia al derecho inalienable a desarrollar aplicaciones pacíficas de la energía nuclear (artículo IV), este derecho está supeditado al respeto de aspectos relativos a la no proliferación (artículo II).

Lo más importante es que cualquier solución deberá basarse en el restablecimiento de la confianza internacional en la naturaleza exclusivamente pacífica del programa nuclear de Irán, o en palabras de El Baradei:

La garantía del Organismo acerca del programa nuclear de Irán facilitará indudablemente una solución al problema iraní que, por una parte, tendría plenamente en cuenta el derecho de Irán al uso pacífico de la energía nuclear y, por otra, proporcionaría a la comunidad internacional el nivel necesario de confianza sobre el programa nuclear de Irán y su futura dirección. (63)

(62) En su declaración a la Junta de Gobernadores del 5 de marzo de 2006, el Director General del OIEA declaró que: "...seguimos siendo incapaces de reconstruir completamente la historia del programa nuclear de Irán y algunos de sus componentes, porque no hemos obtenido el nivel necesario de transparencia y cooperación por parte de Irán. ...siguen existiendo aún bastantes incertidumbres sobre experimentos, adquisiciones y otras actividades pertinentes para que podamos comprender el alcance y la naturaleza del programa de Irán. Esto hace que el Organismo sea incapaz de ofrecer la garantía requerida sobre la naturaleza pacífica del programa nuclear de Irán.... la confianza del OIEA en la naturaleza del programa de Irán se ha visto cuestionada tras dos décadas de actividades no declaradas. Esta confianza solamente se restaurará cuando Irán adopte la decisión que debería haber tomado hace tiempo de explicar y de contestar de manera abierta y transparente a todas las preguntas y preocupaciones del Organismo en relación con sus pasadas actividades nucleares. ... Solamente mediante una plena cooperación con el Organismo, en su calidad de órgano independiente de verificación... puede Irán disipar las dudas sobre su programa nuclear."

(63) Idem

EVALUACIÓN

En su declaración al Parlamento Europeo el 4 de octubre de 2006, el AR Solana concluía:

Irán es una nación antigua y sabia. Un socio clave en asuntos regionales y mundiales. El problema nuclear es sólo un elemento, aunque sea clave, de una relación mucho más amplia. Queremos cooperar con Irán en otros temas, especialmente Oriente Medio, y debemos hacer esto con independencia de los altibajos en el problema nuclear.

Durante la década pasada, la UE ha formulado un mensaje coherente a Irán que puede resumirse como un planteamiento dual de acción combinado con “barreras de seguridad” en ámbitos que suscitan inquietud, especialmente la no proliferación, los derechos humanos, el proceso de paz de Oriente Medio y la lucha contra el terrorismo. En este planteamiento, la UE ha tomado diversas iniciativas de diálogo (ACC, diálogo crítico/global, diálogo del AR, etc.) que han quedado desgraciadamente bloqueadas.

Las propuestas en relación con el problema nuclear son coherentes con la lógica del planteamiento dual. Por una parte, la UE ha apoyado la oferta de negociaciones encaminadas a un acuerdo global, que incluiría ayuda para crear una capacidad nuclear civil. Por otra parte, la UE ha apoyado sanciones para hacer que Irán cumpla con las exigencias de la comunidad internacional y restaurar la confianza en la naturaleza pacífica del programa de Irán.

La UE ha expuesto su planteamiento sobre Irán, principalmente a través de conclusiones del Consejo. El Alto Representante, Sr. Solana, ha expuesto reiteradamente los puntos de vista de la UE en su diálogo con sus homólogos iraníes. Las propuestas en relación con el problema nuclear también contienen diversas sugerencias concretas de cooperación. Sin embargo, con excepción de la comunicación de la Comisión de 2001, la UE nunca ha expuesto su planteamiento sobre Irán de manera consolidada. Irán ha estado dispuesto a tratar con la UE sobre el ACC y los diversos formatos de diálogo, pero tampoco ha presentado una visión completa de sus relaciones con la UE.

Desde la oferta de junio de 2006 a Irán, y los esfuerzos por llevar a la mesa de negociación el problema nuclear, ha existido la sensación entre los Estados miembros de que otros problemas en relación con Irán no han recibido bastante atención. Se tiene la impresión de que hay que entender mejor la evolución interna de Irán y su papel regional y, basándose en

esto, estudiar cómo puede adaptarse la política de la UE para responder mejor a los acontecimientos actuales.

Las cuestiones de carácter interno han sido, entre otras, las siguientes: ¿Qué ámbitos de cooperación técnica pueden desarrollarse aún? ¿Cómo puede promoverse el respeto de los derechos humanos? Si bien el apoyo exterior a la sociedad civil es un aspecto delicado, ¿en qué ámbitos habría posibilidades para una cooperación más directa entre las ONG? ¿Cómo puede mejorar la UE la comunicación de sus políticas y acciones respecto de Irán?

Sin embargo, la desafiante actitud de Irán en el problema nuclear, su planteamiento a menudo poco positivo en conflictos regionales, el deterioro de los derechos humanos y de las libertades individuales, así como los ataques verbales contra Israel y las declaraciones y la conferencia sobre el Holocausto no han ayudado a la UE a tener una perspectiva clara sobre el futuro. La perturbación del diálogo, así como las declaraciones críticas referentes a Estados miembros concretos, lo han hecho aún más difícil.

La reciente crisis motivada por la detención de marinos británicos terminó con la liberación del grupo de 15 ciudadanos británicos. Sin embargo, dado que el tema subyacente de la política de la UE respecto de Irán viene siendo la incertidumbre en relación con las intenciones de Irán, el incidente no puede considerarse positivo. El anuncio por parte iraní de la producción “a escala industrial” de combustible nuclear el 9 de abril, en abierto desafío a la postura unitaria del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, planteó nuevos interrogantes en cuanto a la voluntad de Irán de buscar una solución negociada.

Pese a numerosos intentos, entre los que se cuentan los esfuerzos del Alto Representante en pro del diálogo, las relaciones entre la UE e Irán lamentablemente han entrado en un periodo de estancamiento. Entretanto, la UE está desarrollando asociaciones con otros países y regiones, e Irán también parece poner su vista en otros lugares. Quedan así desaprovechadas posibles nuevas iniciativas europeas para desarrollar las relaciones con Irán en igualdad de condiciones con otros importantes países.

Tal como están las cosas, la política de la UE se ha centrado cada vez más en el problema nuclear, según reflejan por ejemplo las deliberaciones del Consejo sobre Irán en los últimos años. Pero también Irán ha situado este problema en el centro de su política, y lo ha convertido en una cuestión de prestigio nacional e internacional. Esto significa que un avance en

las relaciones UE-Irán ha llegado a depender en la práctica de que se resuelva la cuestión nuclear.

PERSPECTIVAS

El problema nuclear está eclipsando actualmente todos los demás temas de las relaciones UE-Irán. Aunque no existan vínculos formales con otros aspectos de la agenda bilateral, solamente una solución del litigio nuclear podría allanar el camino para obtener un avance en las relaciones. Una solución negociada según lo previsto por el E3/UE+3 podría desencadenar un círculo virtuoso de mayor confianza que permitiría un avance en el desarrollo de las relaciones económicas, comerciales y políticas con el mundo exterior.

Este nuevo clima también mejoraría considerablemente las relaciones UE-Irán. Daría un estímulo a las empresas europeas para que aumenten el comercio y la inversión. El nuevo clima político permitiría reanudar las negociaciones sobre el ACC y restablecería otras formas de diálogo y cooperación técnica. Otras cuestiones seguirían pendientes, por ejemplo los derechos humanos y la implicación de Irán en crisis regionales, pero con una evolución positiva en relación con el problema nuclear estos problemas podrían abordarse a través de formatos renovados de diálogo y cooperación.

A través de la geografía, la historia y la cultura, los intereses comunes en el campo de la economía, la tecnología y el comercio, y sus papeles regionales respectivos, la UE e Irán tienen forzosamente que acabar desarrollando con el tiempo una relación fuerte y profunda. Sin embargo, el progreso en la construcción de una asociación estratégica dependerá de la capacidad de ambas partes de formular una visión compartida. Ambas tendrán que encontrar maneras de traducir intereses comunes en mecanismos efectivos de cooperación, pero también hallar fórmulas para abordar eficazmente las cuestiones problemáticas.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, DE 7 DE FEBRERO DE 2001, SOBRE LAS RELACIONES CON LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN [COM (2001) 71 FINAL]

EVERTS, STEVEN: "THE EU AND IRAN: HOW TO MAKE CONDITIONAL ENGAGEMENT WORK" POLICY BRIEF, CENTRE FOR EUROPEAN REFORM, 19 DE DICIEMBRE DE 2003.

GNESOTTO, NICOLE (DIRECTORA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA): “LA CRISE IRANIENNE, UN TEST POUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SÉCURITÉ”, LE FIGARO, 6 DE JULIO DE 2006.

PARLAMENTO EUROPEO RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE IRÁN (P6_TA-PROV (2006) 0503)

POSCH, WALTER (ED.) “IRANIAN CHALLENGES”, PAPELES DE CHAILLOT N° 89, INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA, MAYO DE 2006

UNIÓN EUROPEA TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

UNIÓN EUROPEA TRATADO DE POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

UNIÓN EUROPEA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD (UNA EUROPA SEGURA EN UN MUNDO MEJOR), DICIEMBRE DE 2003

UNIÓN EUROPEA ESTRATEGIA CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE ADM, SECRETARÍA GENERAL DE LA UE (DOC. 15708/03), DICIEMBRE DE 2003

UNIÓN EUROPEA, INFORME ANUAL DE LA UE SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS 2006, SECRETARÍA GENERAL DE LA UE, (DOC. 5779/07), 29 DE ENERO DE 2007

UNIÓN EUROPEA, DIARIO OFICIAL DE LA UE L 61/49 DE 28.2.2007: POSICIÓN COMÚN 2007/140/PESC DEL CONSEJO, Y DIARIO OFICIAL DE LA UE L 106/67 DE 24.4.2007: POSICIÓN COMÚN 2007/246/PESC (REFERENTE A MEDIDAS RESTRICTIVAS CONTRA IRÁN).

SITIOS INTERNET:

SITIO internet del CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?lang=en

Sitio Internet de la COMISIÓN EUROPEA:

http://ec.europa.eu/index_en.htm

Sitio Internet del PARLAMENTO EUROPEO:

http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm

Sitios Internet de Presidencias de la UNIÓN EUROPEA:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=695&lang=en&mode=g>

Sitio Internet del OIEA:

<http://www.iaea.or.at/NewsCenter/Focus/ laealran/index.shtml>

Sitio Internet de las Naciones Unidas:

<http://www.un.org/apps/pressreleases/>

CAPÍTULO SEXTO

LA ENERGÍA Y SU RELEVANCIA EN LA GEOESTRATEGIA DE ORIENTE MEDIO: EL CASO DE IRÁN

LA ENERGÍA Y SU RELEVANCIA EN LA GEOESTRATEGIA DE ORIENTE MEDIO: EL CASO DE IRÁN

POR JORGE SEGRELLES*

INTRODUCCIÓN

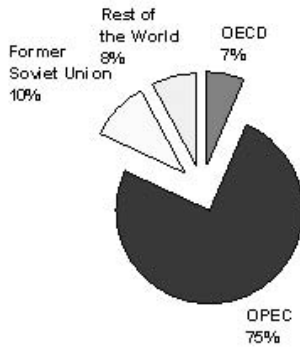
Desequilibrio regional en las reservas de combustibles fósiles: Países productores frente a Países consumidores. Dependencia energética y seguridad de suministro.

La ubicación de las reservas de combustibles fósiles responde a razones geológicas que condicionan su formación y almacenamiento. En el caso del Petróleo y el Gas, las reservas más fáciles de explotar y situadas en países industrializados ya han sido prácticamente agotadas o lo serán en un futuro próximo, como es el caso de Estados Unidos y Europa. En la actualidad la OPEC, que incorpora a gran parte de los países de Oriente Medio, los principales productores de África, Indonesia y Venezuela, concentra un 75% de las reservas mundiales de crudo y un 48% de las reservas de gas natural. Rusia tiene un papel preponderante en el gas natural, con un 26% de las reservas mundiales.

* El autor agradece la colaboración de Francisco Moreno, que ha realizado una importante labor de investigación bibliográfica, documentación y redacción, fundamental en la preparación de este artículo.

Figura 01

**Reservas de Crudo
Final 2005**



**Reservas de Gas
Final 2005**

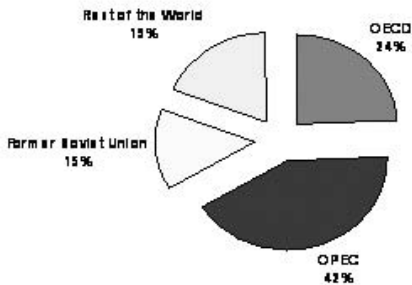


Fuente BP Statistics 2006

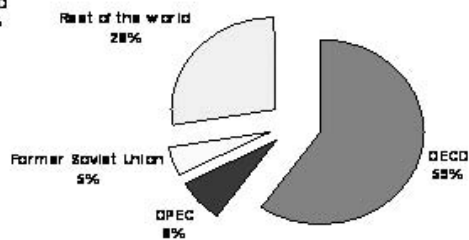
La situación actual de consumo y producción muestra de forma clara el desequilibrio regional. Los países de la OPEC producen un 42% del total mundial de Crudo y sólo consumen un 8%, mientras que los países de la OCDE consumen el 59% del total de crudo y sólo producen el 24%. Este desequilibrio crecerá en el futuro próximo, debido al agotamiento de las reservas de crudos convencionales en los países de la OCDE.

Figura 02

**Producción de Crudo
2005**



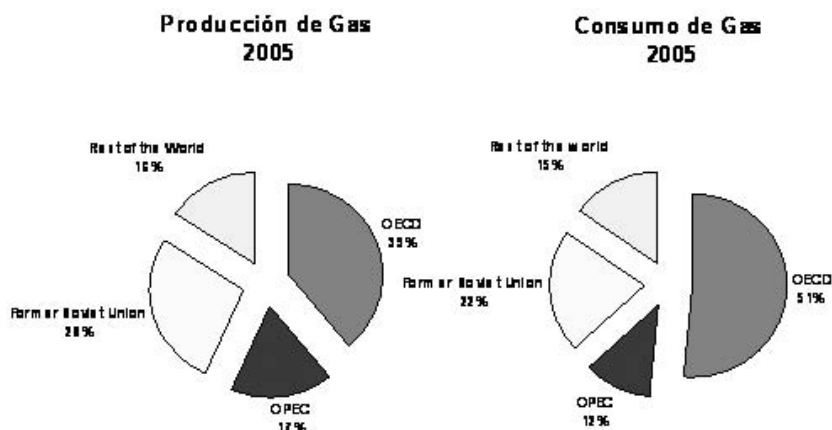
**Consumo de Crudo
2005**



Fuente BP Statistics 2006

En el caso del gas natural, el desequilibrio es menos acusado. La OCDE consume un 51% del total de Gas natural y produce un 39%. El papel actual de la OPEC no es aún tan importante (17%), e inferior al de Rusia (22%), aunque pasará a ser fundamental en el futuro, debido por una parte al incremento previsto de consumo de gas en los países de la OCDE, en sustitución de Crudo y Carbón, y por otra al desarrollo de proyectos de licuación de gas (GNL), que permiten la exportación de gas a países lejanos, lo que permitirá hacer comercializables las grandes reservas de gas conocidas.

Figura 03



Fuente: BP Statistics 2006

Esta disociación entre países *productores* y países *consumidores*, que propició en su día la creación del cártel de la OPEC, se ha ido agudizando al ir disminuyendo las reservas de Estados Unidos y de Europa. Los países emergentes con un gran crecimiento, como China e India, han de competir con Estados Unidos, Europa y Japón para asegurarse el suministro de energía, imprescindible para su desarrollo.

En este contexto surgió en la Unión Europea el “Libro verde: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura” (1).

Hay distintos conceptos como “*Seguridad Energética*”, “*Seguridad de Abastecimiento*”, “*Dependencia energética*” o “*Vulnerabilidad Energética*”

(1) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS “LIBRO VERDE: Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura”. Bruselas, 8 marzo 2006 COM(2006) 105 final

que intentan cuantificar el riesgo de interrupción del suministro a la sociedad de la energía necesaria para su normal desarrollo.

Intentaremos de forma resumida tratar estos conceptos, muy bien analizados por Gonzalo Escribano (2), y que, como veremos, tienen un elevado componente subjetivo.

La *Seguridad Energética* en su concepto amplio incluye tanto la *Seguridad de Abastecimiento* como la seguridad de las instalaciones ante accidentes o ataques, la seguridad medioambiental o social. La *Seguridad de Abastecimiento* requiere la “*disponibilidad de una oferta adecuada de energía a precios asumibles*”. Una oferta puede ser adecuada en cantidad, elemento cuantificable y objetivo, pero resulta difícil cuantificar cuál es el precio asumible o si la oferta es adecuada en función del país de origen y de sus condiciones de estabilidad.

La *Dependencia Energética* se mide como porcentaje de la cantidad importada de un tipo de energía sobre su consumo total en una región. Si se usa de forma agregada en un país o región, para varios tipos de energía primaria que pueden tener utilización alternativa, puede dar una idea de la dependencia de terceros para un suministro constante, y por tanto del riesgo de interrupción de dicho suministro. La dependencia puede calcularse tanto en términos físicos (toneladas, barriles), como en términos económicos.

La *Dependencia Energética*, tanto en el caso del Petróleo como del Gas natural, muestra una tendencia creciente en los países desarrollados (OCDE) y en los emergentes (China, India).

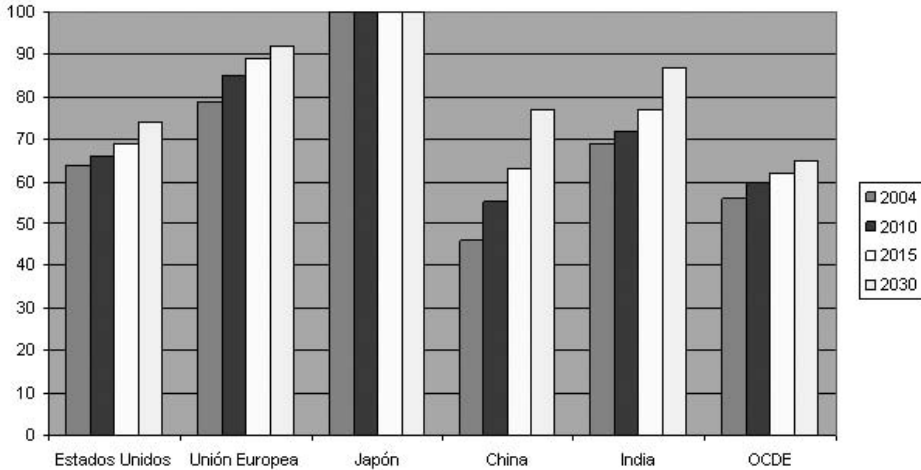
En el caso de España, la dependencia energética actual en Crudo y Gas es superior al 99%, mucho mayor que la de Europa, con un 77% en Crudo y un 55% en Gas.

La *Dependencia Energética* está inversamente relacionada con la *seguridad de abastecimiento*. Una elevada dependencia, si se une además a un escaso número de suministradores, lleva consigo un alto riesgo de la seguridad del suministro. Aparte de los riesgos técnicos (ligados a las reservas y su explotación), tienen cada vez un mayor peso los riesgos externos (nacionalismos energéticos, incertidumbre fiscal y

(2) ESCRIBANO G. “Seguridad Energética: Concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE”, diciembre 2006, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Figura 04

Dependencia Energética Crudo
(%Importación s./Consumo Total)



Fuente: World Energy Outlook 2006 I.E.A.
Reference Scenario

regulatoria, guerras, catástrofes, disponibilidad de infraestructura de transporte) (3), (4). Hay por lo tanto un gran número de factores subjetivos que hacen difícil correlacionar la *dependencia energética* con la *seguridad de abastecimiento*.

La *Vulnerabilidad Energética* tiene en cuenta la diversificación del suministro y se intenta cuantificar en la vertiente de la oferta midiendo la concentración o diversificación del suministro. Por el lado de la demanda, la intensidad energética puede dar una idea de la vulnerabilidad. A corto plazo, la vulnerabilidad física se mide por los días de reservas estratégicas.

Todos estos conceptos necesitan su análisis desde un punto de vista geopolítico para poder tener una idea más aproximada de la *Seguridad Energética* en un país o una región.

(3) RAMSAY W. C. Dep. Executive Director IEA "Political Risk Revisited: The global Resource Challenge" Conferencia en el Royal Institute for International Affairs, Londres, 6 de febrero de 2007.

(4) CORDESMAN A. H., "Global Oil Security: Risks by region and supplier", The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. November 2006.

Con las recientes tendencias nacionalistas, cada vez es más difícil para los países consumidores acceder a las reservas de los países productores, y en caso de conseguirlo lo hacen en condiciones más desfavorables.

La concentración de las reservas de crudo y gas en países con alto riesgo de estabilidad política hace pues necesario buscar una mayor diversificación de fuentes de suministro. Es también necesario buscar acuerdos político-económicos de alto nivel entre *estados consumidores* y *estados productores*. En este sentido se pronunció la Unión Europea (5), (6) al definir la necesidad de una política energética común para Europa.

Todas estas circunstancias son las que llevan al concepto de *geopolítica de la energía* (7), concepto que no es nuevo para la Industria de la Energía y más en concreto para la Industria del Petróleo, que desde principios del siglo XX ha tenido que gestionar los riesgos geopolíticos.

En un primer momento, las empresas petroleras empezaron a invertir en los países donde se encontraban los recursos; muchos de estos países sin una historia de estabilidad, como Arabia Saudita, Rusia, Venezuela e Irán. Como ejemplo, cabe citar a la Anglo Persian Oil Company, controlada por el gobierno británico en 1914, y que fue el germen de la actual BP.

En la actualidad, la gestión del *riesgo geopolítico* pasa por la diversificación, tanto geográfica como de tipos de energía y medios de aprovisionamiento, pero la fortaleza de los precios y de la demanda, hace más difícil el acceso a las fuentes de energía de los países productores.

Algunos gobiernos de dichos países han modificado el reparto de los beneficios entre las empresas petroleras y el estado, pero sin poner en peligro la rentabilidad de la inversión privada. En otros casos, factores ideológicos y políticos (nacionalismo energético) llevan a modificaciones del marco económico-jurídico, que frenan las inversiones y ponen por tanto en peligro la seguridad global de suministro.

En el caso de Repsol YPF, la gestión del riesgo geopolítico se está llevando a cabo mediante una diversificación de su posición en el upstream, tanto a nivel mundial como en Latinoamérica; para ello se aumentará la

(5) EUROPEAN COMMISSION/HIGH REPRESENTATIVE, "An external policy to serve Europe's energy interests", junio 2006.

(6) EUROPEAN COMMISSION "An energy policy for Europe" enero 2007

(7) BRUFAU A. "La geopolítica del petróleo y su gestión en Repsol YPF". Revista de APD, febrero 2007.

inversión en el Norte de África, Oriente Medio y en países de la OCDE, a la vez que se gestionan los riesgos surgidos en Latinoamérica.

Las nuevas “siete hermanas”

La creciente actividad de las petroleras controladas por el estado en los países productores y los altos precios del petróleo en los últimos años han hecho que estas empresas tengan un papel predominante en el sector petrolero.

Siguiendo con el símil de las “siete hermanas”, compañías anglosajonas que dominaban el sector del petróleo en los años 50 del pasado siglo, la comentarista de energía del Financial Times (8) identifica a las “nuevas siete hermanas” entre las empresas nacionales.

Estas siete empresas –Aramco, Gazprom, CNPC, NIOC, PDVSA, Petrobrás y Petronas–, controlan cerca de un tercio de la producción mundial de crudo y gas, y más de un tercio de las reservas totales.

Las antiguas siete hermanas, que después de la reestructuración de los años 90 pasaron a ser sólo cuatro –Exxon Mobil, BP, Chevron y Shell– producen el 10% del crudo y gas mundial y poseen un 3% de las reservas totales. Sin embargo, debido a su integración en refino petroquímica y marketing, sus ingresos son sensiblemente mayores que los de las petroleras estatales.

En palabras de Robin West, presidente de PFC Energy, *“La razón de la importancia de las siete hermanas originales fue que entonces eran ellas las que marcaban las reglas; controlaron la industria y los mercados. Ahora las nuevas siete hermanas son las que marcan las reglas y las petroleras internacionales tienen que seguirlas”*.

El papel de las nuevas siete hermanas será cada vez más importante, ya que el crecimiento de la demanda mundial de crudo y gas será suministrado por estas compañías. La iraní NIOC ocupa el segundo lugar después de Aramco y se mantendrá en este lugar debido a la gran cantidad de reservas de crudo y gas de que dispone. Cuando se logre estabilizar la situación en Irak y se disponga de mayor capacidad de producción, la iraquí INOC podría desplazar a Petronas en este ranking de “las siete”.

(8) HOYOS C. “The new seven sisters: oil and gas giants dwarf western rivals” 12 marzo 2007.

	PRODUCCIÓN		RESERVAS		Ingresos Millones US\$	Ratio Reserv. /Produc.	
	Líquidos miles Bbl/d	Gas Millones cf/d	Líquidos millones Bbl/d	Gas Bcf		Crudo Años	Gas Años
Saudi Aramco	11.035	6.721	264.200	243.600	180.000	66	99
NIOC	4.409	8.414	137.500	943.900	45.500	85	307
PDVSA	2.650	2.795	79.700	152.300	85.700	82	149
Petrochina	2.270	3.681	11.962	48.225	67.427	14	36
Gazprom	811	53.135	9.829	732.806	63.824	33	38
Petrobras	1.847	2.220	9.716	11.757	59.150	14	15
Petronas	715	5.113	7.599	105.867	44.282	29	57
INOC	1.820	256	115.000	111.900	15.700	173	1.198
Exxon Mobil	2.523	9.251	11.229	66.907	338.992	12	20
BP	2.562	8.424	9.565	48.304	251.003	10	16
Royal Dutch Shell	2.093	8.263	5.382	39.616	306.731	7	13
Chevron	1.701	4.233	8.146	23.434	189.481	13	15

Fuente PIW 2006

Importancia de Oriente Medio en el suministro de energía primaria para Europa y Asia. Situación actual y previsiones a largo plazo

Crudo

Europa importa un 65% de sus necesidades de Crudo y Productos Petrolíferos. En 2005, Europa importó 655 millones de toneladas de Crudo y Productos Petrolíferos, de los cuales el 44% procedían de la antigua Unión Soviética (Federación Rusa y Kazajstán), el 24% de Oriente Medio, el 15% del Norte de África y un 5% de África Occidental.

En el caso de Asia, China consumió 327 millones de toneladas de Crudo y productos en 2005, de los cuales importó la mitad aproximadamente, con esta distribución: 40% de Oriente Medio, 18% de otros países asiáticos, 17% de África Occidental y 12% de la antigua Unión Soviética.

Japón, India, Corea del Sur y otros países de Asia-Pacífico, que consumieron en 2005 más de 800 millones de toneladas, importaron cerca del 90% de su consumo, teniendo a Oriente Medio como principal suministrador (70% de las importaciones).

Según las previsiones de la Agencia Internacional de la Energía en su “World Energy Outlook 2006”, en el año 2030 la dependencia de las importaciones de crudo crecerá tanto en Europa como en Asia, y los principales suministradores seguirán siendo Oriente Medio, África del Norte, África Occidental y los países de la antigua Unión Soviética. Oriente Medio tendrá cada vez más peso en el suministro de Crudo.

Incluso en un *Escenario Alternativo*, en el que se establezcan Políticas Energéticas dedicadas a la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles, promoviendo mayor eficiencia en el uso de la energía, así como el uso de energías renovables, el efecto en 2030 sería de una reducción del 11% sobre el *Escenario Base* en la demanda total de Crudo, con mayor efecto en las economías maduras como la OCDE. El impacto en la dependencia energética sería sólo de unos cuantos puntos porcentuales, y seguiría siendo fundamental el papel de Oriente Medio para el suministro a Europa y Asia.

Gas

El suministro de gas a los países que no tienen producción suficiente para su demanda, va ligado a importantes inversiones bien en gasoductos que habitualmente han de transcurrir por varios países, con las consiguientes tensiones políticas, económicas y medioambientales (Gasoducto de Rusia a Europa), o en terminales de regasificación que permiten la importación de gas natural licuado (GNL). La importación de GNL, aunque normalmente va ligada a contratos a largo plazo, permite una mayor flexibilidad de aprovisionamiento para una situación de emergencia, ya que empieza a haber un mercado global de GNL.

Europa importa gas natural principalmente de Rusia (62%) y Norte de África (29%).

Asia importa gas en forma de GNL (excepto Singapur y Tailandia, que importan de Indonesia y Malasia por gasoducto). Japón se suministra principalmente de otros países asiáticos (76%) y de Oriente Medio (21%) y la India fundamentalmente de Oriente Medio (97%).

El “World Energy Outlook 2006” de la Agencia Internacional de la Energía prevé un gran crecimiento de la demanda de gas, tanto en Europa, donde pronostica un crecimiento del 50% entre 2004 y 2030, como en los países emergentes asiáticos (200% de crecimiento en India, 200% en China).

En 2030, Oriente Medio y África tendrán un papel ligeramente superior a Rusia en el suministro de gas a Europa y Asia, correspondiendo la mayor parte del crecimiento del suministro a GNL.

SITUACIÓN ESPECÍFICA DE IRÁN. ANÁLISIS DEL SECTOR PETROLERO

Importancia del sector petrolero en la economía de Irán

Las exportaciones de crudo y productos petrolíferos suponen entre un 80 y un 90 por ciento de las exportaciones del país, alrededor del 50 por ciento del Presupuesto del Gobierno (58% en 2006), y entre un 20 y un 25% del PIB. Estas magnitudes ponen de manifiesto la gran dependencia del país de la industria petrolera.

Desde final del año 2000 se estableció el *Fondo de Estabilización del Petróleo* para amortiguar el efecto de la oscilación de los precios sobre el Presupuesto del Gobierno. El funcionamiento de este Fondo es el siguiente: se fija en el presupuesto un tope a los ingresos por exportaciones de Crudo, basado en los precios esperados. El exceso de ingresos se transfiere al fondo. En el caso de que los ingresos sean menores de lo esperado, el fondo cubre el déficit del presupuesto. En realidad, desde su creación, y pese a los altos precios del crudo, todos los años se ha usado más de lo presupuestado, para compensar el mayor gasto público en inversión, y subvenciones a los productos internos. Según declaraciones (9) del Vice-gobernador del Banco Central Iraní, al finalizar en marzo el año fiscal 2006–2007, el fondo de estabilización dispondrá de unos nueve mil millones de dólares, 1.600 menos que al iniciar el año fiscal.

Los subsidios al consumo interno de Energía representan un 10% del PIB. A pesar de que el plan quinquenal en vigor contempla una reducción de dichos subsidios para que sólo representen un 1,7% del PIB, el Parlamento se ha opuesto a ello.

La necesidad de inversión en el sector petrolero para aumentar la producción de Crudo y Gas, y la eliminación de subsidios al consumo interno, son los principales retos del país para poder seguir creciendo, diversificar su economía y reducir la tasa de paro que está actualmente en un 11%.

(9) SMYTH G. "Iran well prepared for oil shocks" Financial Times 20 marzo 2007.

Estructura y Marco Regulatorio del Sector

El Ministerio del Petróleo (10) controla toda la actividad del sector a través de cuatro compañías nacionales. La más importante es la *National Iranian Oil Company* (NIOC) que se dedica a Exploración, Producción y comercialización de Petróleo y Gas, y es la propietaria de las reservas. Las otras tres, se dedican a las actividades de Refino y Marketing, Petroquímica y Distribución de gas natural.

La constitución iraní prohíbe la concesión de derechos de exploración y producción de Petróleo y Gas, así como la participación directa en empresas de este sector, al sector privado.

Con el objetivo de captar inversión extranjera, desde 1987 la *Ley del Petróleo* permite el establecimiento de contratos entre el Ministerio del Petróleo o las empresas estatales y personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras. Así, el desarrollo de los contratos “*buy back*” han permitido a petroleras extranjeras, a través de sociedades filiales iraníes, firmar contratos de exploración y desarrollo con NIOC. Los contratos “*buy back*” son contratos de servicio por plazos de 5 a 7 años. Las empresas petroleras invierten en el desarrollo y explotación de campos, y NIOC paga los servicios más una rentabilidad prefijada. El pago se realiza con parte del crudo producido. A la extinción del contrato NIOC asume la operación del campo. Para hacer más atractivos este tipo de contratos se ha anunciado recientemente en Viena su extensión a 25 o 30 años de duración (11). Algunos contratos de gas, generalmente de mayor duración, ya llegan a los 30 años.

En 1993 se crearon tres *zonas de libre comercio* (12) para atraer la inversión extranjera con incentivos como exención de impuestos, 100% de propiedad extranjera, libre repatriación de capital y beneficios, protección de propiedad intelectual. Estas zonas están situadas en Kish (isla en el Golfo), Qeshm (isla en el estrecho de Ormuz) y Chabahar (al sur, cerca de la frontera con Pakistán). Posteriormente se han creado otras *zonas económicas especiales* creadas con fines específicos (minería, petroquímica, electrónica, gas,...).

Desde 1995, la ley permite a empresas extranjeras participar en empresas de refino en porcentajes inferiores al 49%.

(10) MINISTRY OF PETROLEUM, Islamic Republic of IRAN. www.mop.ir

(11) ARAB OIL&GAS, “Iran wants to make Buybacks contracts more attractive”, 16 febrero 2007.

(12) KISH TRADE PROMOTION CENTER, www.kishtpc.com/Free-En/free_Iran.htm

En 2002 se aprobó una nueva norma marco que regula la inversión extranjera (FIPPA) (13). Esta ley elimina las restricciones a la participación extranjera, pudiendo llegar al 100% de participación en un proyecto, pero en realidad, cada operación de inversión está sujeta a la aprobación de un organismo del gobierno, la OIETAI, y desde 2004, el parlamento se reserva el derecho de veto en proyectos que puedan afectar a la seguridad nacional o que impliquen la participación extranjera mayoritaria. Esto hace que en la práctica se vean con buenos ojos los proyectos que implican empresas mixtas con capital extranjero y local.

Upstream

Figura 05



(13) EMBAJADA DE ESPAÑA EN TEHERÁN, OFICINA COMERCIAL. “Irán, oportunidades de negocio”, mayo 2005.

Irán es en la actualidad el segundo país del mundo, tanto en reservas de crudo como en reservas de gas. La mayor parte de los yacimientos de petróleo y gas se encuentran al suroeste del país, cerca de la frontera de Irak y en el Golfo Pérsico, tanto en la costa como *offshore*. En el Mar Caspio no hay en la actualidad reservas y están en discusión con los países vecinos, desde hace años, los límites de las aguas territoriales y como consecuencia la propiedad de las reservas de petróleo y gas que se encuentren. Incluso se ha estudiado la explotación conjunta de determinadas áreas (14).

A pesar de disponer de estas reservas, Irán tiene dificultades en mantener la cuota de exportaciones de Crudo que le asigna la OPEC y es ligeramente importador neto de Gas.

Figura 06



(14) JANUSZ B. "The Caspian Sea, Legal Status and Regime Problems." Chatham House Russia and Eurasia Programme. REP BP 05/02, agosto 2005.

Crudo

Reservas

Las reservas de Crudo de Irán, a final del 2005, eran de 137.500 millones de barriles según las estadísticas publicadas por BP, segundo país después de Arabia Saudita.

La mayor parte de las reservas se encuentran en la Cuenca de Zagros, en el suroeste del país, en la frontera con Irak y en el Golfo de Arabia, tanto *onshore* como *offshore*. También tienen gran potencial la región del Mar Caspio y la cuenca Central.

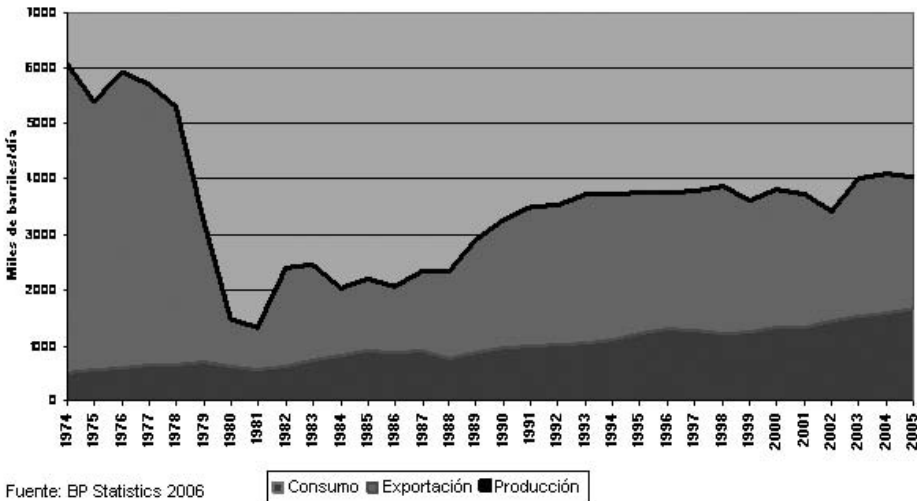
En sólo seis campos de los denominados *super gigantes* (de más de 5.000 millones de barriles cada uno) se encuentra el 60% de las reservas de Crudo de Irán. El 85% de las reservas son *onshore* y sólo el 15% *offshore*.

Producción

Es el cuarto país productor del mundo de Crudo y líquidos y el segundo de la OPEC; sin embargo tiene problemas para mantener la producción más allá de los 4 millones de barriles/día, y tiene una demanda interior creciente, que no le permite exportar más de 2,5 millones de barriles/día en 2005, por debajo de la cuota asignada por la OPEC.

Figura 07

Producción, Consumo y Exportación de Crudo en Irán



Fuente: BP Statistics 2006

La falta de inversión en desarrollo de los campos está limitando la capacidad de producción, con un importante efecto en la economía del país, a los actuales precios del crudo.

La incertidumbre creada por el asunto nuclear y el efecto de las sanciones de la ONU y las sanciones unilaterales, puede retrasar el desarrollo de campos con gran potencial, así como la firma de nuevos contratos de “*buy back*”.

Los principales importadores de Crudo iraní son Japón, Europa, China y Corea del Sur.

Gas

En 2005 Irán fue el quinto país productor del mundo de gas natural, después de Estados Unidos, Rusia, Canadá, Reino Unido y Argelia, y es el segundo de la OPEC. En la actualidad no es exportador neto, ya que la producción neta y el consumo en 2005 fueron del orden de 88 BCM. De hecho hay unas importaciones de Turkmenistán del orden de 6 BCM y unas exportaciones a Turquía algo inferiores. Aparte de esta producción comercializable, unos 30 BCM se reinyectan todos los años en los campos de petróleo para mantener el ritmo de producción de crudo. El gas reinyectado tiene un valor económico para el país, por metro cúbico, casi cuatro veces más del que tendría exportarlo como GNL a la India. Para desarrollar y explotar sus reservas necesita una gran inversión en infraestructuras (Gasoductos, Terminales de GNL) que le permitan monetizar estas reservas.

Reservas

Las reservas de gas de Irán son las segundas del mundo después de Rusia, con un total de 28.200 BCM. El 62% de las reservas de gas están en campos no asociados a crudo y sin desarrollar. El mayor campo es el de South Pars (offshore), con unas reservas de 13.000 BCM.

Contratos

La empresa Pars Oil and Gas Company, filial de NIOC, es la responsable del desarrollo del campo South Pars y de establecer los contratos “*buy back*” con compañías petroleras. El desarrollo del campo se estableció en 28 fases, con una producción estimada de 10 BCMA por fase. Según Global Insight, en 2006 había 5 fases produciendo un total de 33,4 BCMA,

y se espera que otras 5 fases entren en producción en 2007. Se han adjudicado 18 fases y hay 6 más pendientes de adjudicación.

Además de algunas empresas iraníes como Petropars, filial de NIOC, en los contratos de las distintas fases participan empresas europeas (Shell, Total, ENI, Gazprom, Repsol YPF, British Gas, Gas de France, Statoil) y asiáticas Petronas, Indian Oil Co.

Recientemente se ha firmado un Memorandum of Understanding (MOU) entre la empresa china CNOOC y NIOC para el desarrollo del campo de gas North Pars, que se espera alcance una producción de 33 BCMA. La cifra de inversión se estima en 16.000 millones de dólares y actualmente están en discusión los términos del contrato de “buy back”.

Proyectos de Infraestructuras

La política del gobierno iraní contempla un ambicioso plan de infraestructuras que permitan incrementar las exportaciones de gas. Según Reza Kasaei Zadeh, segundo del ministerio de petróleo y director general de la National Iranian Gas Company (NIGC), Irán podría alcanzar la cifra de 248 BCM de exportación para el fin de 2015. No obstante, la realidad es que los proyectos se han ido retrasando por diversas razones, tanto técnico-económicas como geopolíticas, especialmente en los últimos meses (15).

Oleoductos

Además de distintas ampliaciones de la red interior de oleoductos, existe un proyecto para llevar el crudo de Kazajistán del mar Caspio a puertos iraníes, proyecto al que se opone Estados Unidos. Hay también otro proyecto para exportar productos de Irak a través de puertos iraníes (Abadán).

Gasoductos

Irán tiene mucho interés en desarrollar sus grandes reservas de gas. Además de los gasoductos existentes a Turquía y Turkmenistán, tiene otros en proyecto a Armenia, Sharjah-Dubai, Kuwait-Bahrein, Pakistán-India y Turquía-Europa (Proyecto Nabucco). Con estos gasoductos ampliaría en 80 BCMA su capacidad de exportación. La inversión necesaria se estima en unos 10.000 millones de dólares.

(15) FORBES A. “Iran optimistic about exports”. LNG 15 News, 24 de abril de 2007.

Estos proyectos están encontrando muchas dificultades (16). En el caso del gasoducto Irán-Pakistán-India, hay presiones políticas de Estados Unidos en contra; ha sido muy difícil conseguir un acuerdo en el precio del gas, y en el trazado, aunque recientemente (17) se ha conseguido un acuerdo en cantidades y fórmula de precios y sólo queda acordar el pago por el tránsito a través del territorio pakistaní. El proyecto Nabucco, que llevaría gas a Austria a través de Turquía, no parece realizable de forma inmediata, y se duda de la disponibilidad de gas si el proyecto de India saliese adelante. Los descubrimientos recientes de gas en Kuwait han hecho disminuir el interés de este país en importar gas iraní.

Proyectos de GNL

Hay una serie de proyectos de licuación, procesamiento y exportación de GNL, que permitirían a Irán exportar por barco su gas a países más lejanos. En la actualidad sólo dos de ellos están en una fase adelantada de proyecto, aunque aún sin tomar la decisión final de inversión: Pars LNG y Persian LNG. Estos proyectos sumarían más de 30 BCMA que estarían listos a principios de la próxima década y suministrarían gas a Europa y Asia. La inversión para estos proyectos sería superior a 12.000 millones de dólares en los próximos 5 ó 6 años.

El proyecto Pars LNG, en el que participan NIOC (50%), Total (40%) y Petronas (10%), con dos trenes de licuación de 5 millones de toneladas cada uno, basado en el desarrollo de la fase 11 del campo South Pars, es el que se encuentra más avanzado; sin embargo, aunque la decisión final de inversión (FID) se esperaba para los próximos meses, se ha cuestionado recientemente por el primer ejecutivo de Total la viabilidad del proyecto, debido a un gran incremento en los costes, a la escasez de constructores y a razones geopolíticas. Su fecha de puesta en marcha estaba fijada para 2010, pero ya se acumula un retraso de más de un año.

El proyecto Persian LNG, en el que participan NIOC con un 50%, Shell y Repsol YPF con un 25 % cada uno, se basa en el desarrollo de las fases 13 y 14 del campo South Pars con un contrato *buy back* en *Joint venture* 50% / 50% Shell y Repsol YPF, y consiste en dos trenes de licuación de 8,1 millones de toneladas cada uno. Shell y Repsol YPF comercializarán cada uno 4 millones de Toneladas año de GNL del tren 1 y el resto se lo reserva NIOC.

(16) GAVIN J. "Iran listens for pipes of peace". Petroleum Economist, enero 2007.

(17) ARAB OIL & GAS, "Progress Reported in the negotiations for the Export of Iranian Natural Gas to India and Pakistan", 16 marzo 2007.

Se ha firmado recientemente un Acuerdo Marco con NIOC y se espera que la decisión final de inversión se tome en el primer trimestre de 2008. La inversión total en Upstream más GNL para Repsol YPF se estima en unos 4.300 millones de dólares

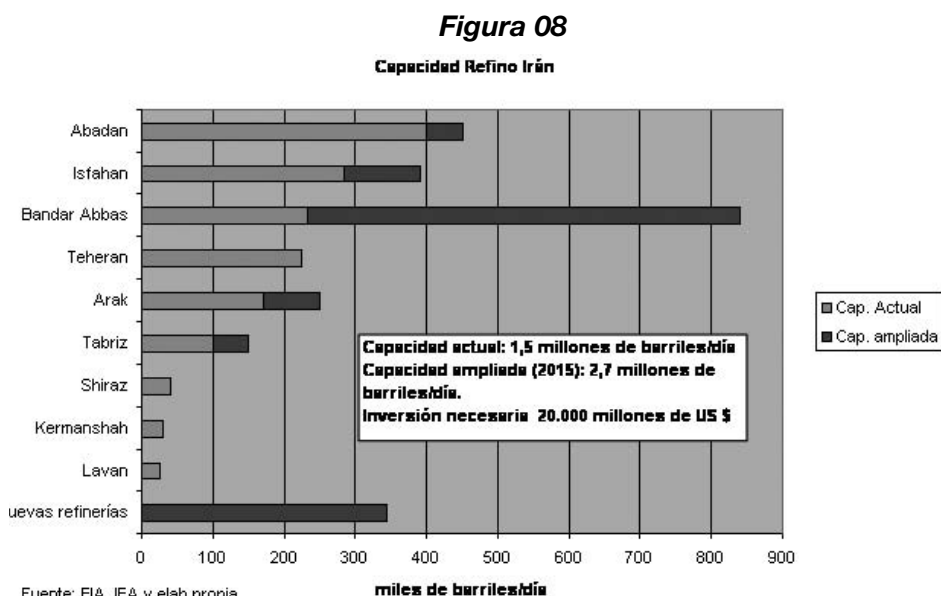
Existen otros proyectos en fase inicial de negociación y estudio, como Kharg LNG, o en busca de socios estratégicos como NIOC LNG, en el que se retiró British Gas, o Irán LNG, sobre el que BP tiene serias dudas. Caso de que estos proyectos salieran adelante se podría incrementar la producción en otros 30 BCMA para 2020.

El encarecimiento de los proyectos y la situación política de Irán han hecho que todos estos grandes proyectos sufran considerables retrasos en su ejecución.

Downstream

El Refino en Irán

El Refino en Irán se realiza a través de la compañía estatal Nacional Iranian Oil Refining and Distribution Company (NIORDC). La compañía posee nueve refinерías con una capacidad total de 1,5 millones de barriles/día.



El sistema de refino iraní está al límite de utilización y es incapaz de satisfacer la creciente demanda interna de productos, en especial de gasolina.

Hay un plan para transformar el sector de refino en los próximos 5 años, con una inversión de cerca de 20.000 millones de dólares, que añadirán 1,2 millones de barriles/día a la capacidad de refino actual. Este plan lleva un cierto retraso, por lo que es probable que no se complete hasta 2015. El plan contempla tanto nuevas refinerías como la ampliación de capacidad y la mejora de la capacidad de conversión de refinerías existentes, permitiendo eliminar las importaciones de productos.

Crecimiento demanda interna

El crecimiento de la demanda interna está causado por una histórica subvención de los precios de los combustibles. Este hecho, a su vez, ha favorecido el desarrollo de una potente industria del automóvil, que produce un millón de vehículos al año, la mayor parte de los cuales son para el mercado interno. Así, se estima que el parque automovilístico crecerá durante los próximos cinco años a un ritmo de medio millón de vehículos por año. Existe por lo tanto un círculo vicioso que lleva además a una gran ineficiencia en el consumo (el consumo aparente de carburantes en Irán es similar al del Reino Unido, que tiene un parque de vehículos cinco veces superior). La capacidad de refino en Irán no es suficiente para satisfacer la demanda de gasolina, por lo que tiene que importarla a precios superiores a los de venta en el mercado interno. El gobierno estima que un 5% de la demanda de gasolina sale como contrabando a los países vecinos.

Política de precios

Actualmente los precios internos de la gasolina y otros combustibles están congelados a los niveles de 2003.

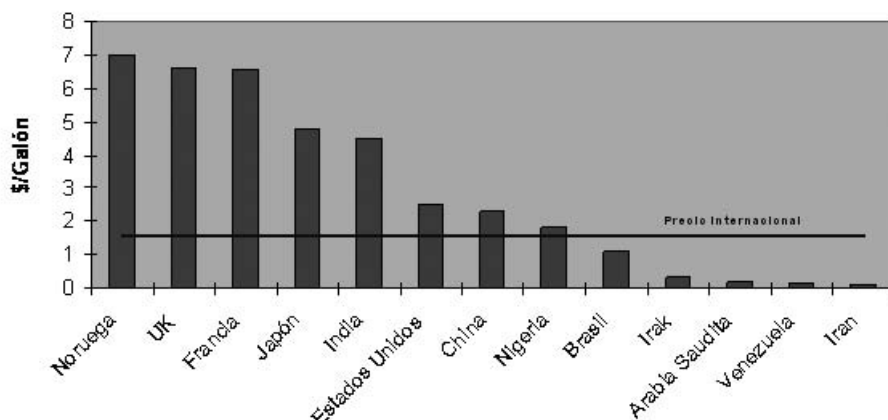
Los intentos de llevar los precios a niveles más cercanos a los internacionales, o a su coste real, teniendo en cuenta las importaciones no han tenido aceptación por el poder político.

Recientemente (18) se ha aprobado por el parlamento una actualización de los precios con un incremento de un 25 % sobre el precio actual,

(18) SMYTH G. "Tehran to ration petrol and put up pump prices". Financial Times, 9 marzo 2007

pero racionando la cantidad de combustible que puede adquirirse a este precio (unos 11 centavos por litro). El resto se podría comprar a un precio mayor.

Figura 09
Precios de Gasolina en distintos países



Fuente: Deutsche Bank

Necesidades de inversión en el sector

Las necesidades de inversión en el sector petrolero de Irán, según estimación de la Agencia Internacional de la Energía estarían cerca de los 77.000 millones de dólares en el período 2004-2030 para Crudo y 85.000 para Gas. Del total de 162.000 millones de dólares, el 36% sería para Upstream de Crudo, el 33% para Upstream de Gas, un 10% para Refino, un 1% para GTL y un 20% para gasoductos y plantas de GNL.

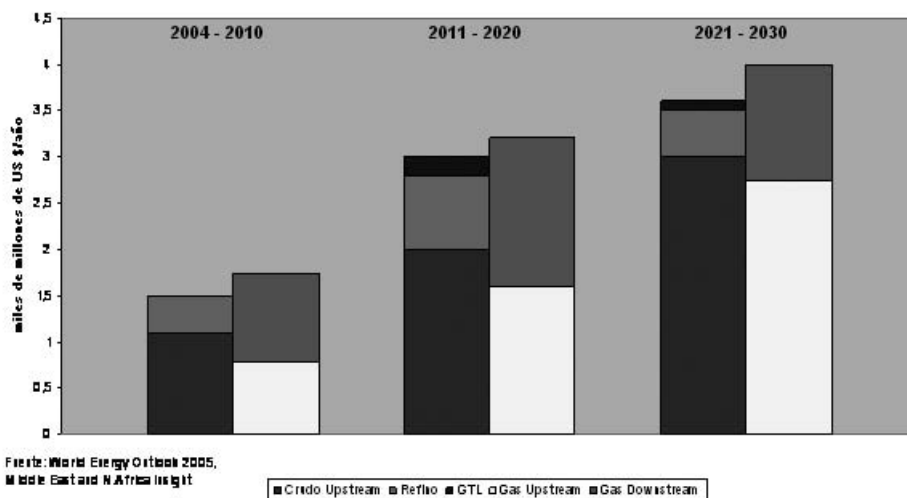
El ritmo de inversión sería de unos 3.000 millones año hasta 2010, 6.000 millones/año en la década 2011-2020 y 7.600 millones/año en la década 2020-2030.

El plan quinquenal del gobierno prevé 47.000 millones de dólares de inversión para el periodo 2004-2009, de los cuales sólo unos 12.000 millones se financiarían con recursos internos, 25.000 con contratos “buy back” y el resto con esquemas externos de financiación. Estas cifras son sensiblemente superiores a las previstas por la AIE para el mismo período.

do, debido a una estimación de mayor producción de crudo y gas por parte del Gobierno Iraní.

Figura 10

Necesidades de inversión sector petrolero Irán



GEOPOLÍTICA Y GEOESTRATEGIA DEL COMERCIO DE LA ENERGÍA.

Como se ha visto anteriormente, en el próximo futuro, a nivel mundial, crecerán las necesidades de crudo y, en mayor medida, las de gas natural. Las economías desarrolladas (OCDE) y las emergentes de Europa y Asia, que no podrán reducir su *dependencia energética*, van a competir por la *seguridad del suministro energético* basado en el crudo y el gas de Rusia, Oriente Medio y África. Se conforman nuevos *espacios geo-energéticos* (19) entre los estados productores, las empresas y los gobiernos de los países consumidores. Así, frente a los espacios ya existentes (Norte de África, Oriente Medio y Rusia respecto a Europa) surgen los nuevos de Rusia y Oriente Medio con China e India

(19) MAÑÉ-ESTRADA A. y LORCA CORRONS A. "África del Norte: su importancia geopolítica en el ámbito energético" Real Instituto Elcano, marzo 2007.

La concentración de reservas de estos recursos en las citadas regiones productoras confieren poder económico (y político) a estas regiones, por lo que surgen nuevos *riesgos geopolíticos* que afrontar.

Veamos con detalle la situación geopolítica de Irán y su interrelación con la energía.

Irán necesita para su desarrollo, basado en la exportación de crudo y, en un futuro, de gas, una importante inversión de capital, que en la actualidad debe ser extranjero. La actitud de Irán con el conflicto nuclear ha llevado a sanciones de la ONU y unilaterales de Estados Unidos, que pueden frenar la colaboración de algunas empresas occidentales en el desarrollo de proyectos de crudo y gas con Irán. La importancia para Irán del desarrollo de su actividad petrolera puede llevarle a buscar nuevas alianzas que hagan cambiar el actual panorama político.

Las relaciones con Asia, el Nuevo Eje

China e India, con su espectacular crecimiento en los últimos años, que se prevé continúe en el próximo futuro, tienen una cada vez mayor dependencia de la importación de crudo y gas. Irán puede ser una de las principales fuentes de suministro para ambos países, que ya están en varios proyectos con Irán que han de desarrollarse en los próximos años.

En el caso de India, que tiene una especial relación de cooperación con Estados Unidos en el tema nuclear (20), las sanciones unilaterales podrían afectarle, aunque EEUU ha reconocido las carencias energéticas de India y Pakistán, desligando sus inversiones en petróleo y gas del conflicto nuclear.

Por otra parte, China, menos preocupada por la situación creada por el conflicto nuclear de Irán (21), está intentando reforzar sus relaciones bilaterales con Irán y su presencia en Oriente Medio para asegurarse el suministro de energía, lo que puede disminuir la influencia de Estados Unidos en la región (22). A finales del pasado año se anunció la firma de un “Memorandum of Understanding” entre NIOC y la petrolera china

(20) BORREGUERO E. “Energía y seguridad en el subcontinente Indio” Real Instituto Elcano, 17 noviembre 2006.

(21) HURST C. “China’s Global Quest for Energy” Institute for the Analysis of Global Security, enero 2007.

(22) KHALAF R., MCGREGOR R. y TUCKER S. “The great bridge of China: How energy-hungry Beijing hews its Mideast links”. Financial Times, 12 enero 2007.

CNOOC para el desarrollo del campo de gas North Pars con una inversión de 16.000 millones de dólares, pese a las presiones de Estados Unidos (23), (24).

Se habla del nuevo *Eje China-Rusia-Irán* (25), (26) surgido a partir de la Organización para la Cooperación de Shanghai (SCO), fundada por China y Rusia, y de la que son miembros observadores Irán, India, Pakistán y Mongolia. La posibilidad de que Irán entre como miembro de pleno derecho en la SCO (27) alteraría de forma significativa la influencia de Estados Unidos en el Asia Central, y posibilitaría que, en un futuro, oleoductos iraníes transportasen crudo a China, o la construcción de un gasoducto de Turkmenistán a la India con tránsito por Irán y Afganistán

El Cártel del Gas

Recientemente (28) el Líder Supremo Ayatolá Alí Jamenei sugirió al Secretario del Consejo de Seguridad Ruso, Igor Ivanov, la posibilidad de formar un cártel de productores de gas natural, liderado por Rusia e Irán. Entre estos dos países suman más del 40% de las reservas mundiales de gas.

Por su parte Putin en su viaje por Oriente Medio (Arabia, Qatar, Jordania) dijo no rechazar la idea del cártel de productores de gas “aunque esta iniciativa requiere más estudio” (29).

Según el diario ruso Kommersant (30), (31), son ya cinco los países interesados en la creación de este cártel: Rusia, Irán, Argelia, Qatar y Venezuela. En la reunión en Doha (Qatar) del Foro de Países Exportadores

(23) BOZORGMEHR N. y KHALAF R. “Tehran admits sanctions are hurting oil sector investment”. Financial Times, 21 diciembre 2006.

(24) “US in a silent campaign to shut Tehran’s oil taps” Arab Times, 9 enero 2007.

(25) GLOVER P.C. “Facing Economic Squeeze, Iran Plays Asian Energy Game”. World Politics Watch, 7 enero 2007.

(26) MERINERO M.J. “Irán: geopolítica y equilibrios internacionales”. El Mundo, 12 febrero 2007.

(27) SOTO A. “Asia central en el horizonte geoestratégico de la UE” Real Instituto Elcano, 2007.

(28) K.M. “Supreme Leader Calls for Establishment of OPEC Style Gas Group”. Petroenergy Information Network, Teheran, 29 de enero 2007.

(29) FATTAH H. M. “Russia studies creation of gas cartel” International Herald Tribune, 12 de enero 2007.

(30) ZYGAR M. Y GRIB N. “Cartel in the cards”. Kommersant, 19 marzo 2007.

(31) MAÑUECO R. “Rusia, Irán, Argelia, Qatar y Venezuela crearán la OPEP del gas en abril”. ABC, 20 marzo 2007.

de Gas (GECF) celebrada el 9 de abril se ha abordado este asunto, y aunque no parece que pueda llevarse a cabo a corto plazo, la Comisión de Alto Nivel del Foro estudiará todas las ideas y posibilidades. Irán y Venezuela insisten en su idea.

Hasta ahora, el Foro de Países Exportadores de Gas, que reúne a países que controlan el 70% de las reservas mundiales de gas no ha tenido influencia política ni económica.

El funcionamiento de un cártel de gas es más difícil que el del petróleo. Las exportaciones requieren de una estructura previa para el transporte, bien en forma de gasoductos o de plantas de licuación, y que en el caso de Irán es inexistente, y depende de una importante cantidad de inversión, y de contratos a largo plazo que garanticen la rentabilidad de dichas inversiones.

Aparte de los impedimentos técnicos, en opinión de Hakim Darbouche (32), las relaciones triangulares entre Rusia, Argelia y la Unión Europea hacen pensar que el cártel de gas es poco probable y que se han exagerado los temores sobre su creación. Sin tener en cuenta los intereses económicos comunes de maximizar el beneficio de la venta de gas, Rusia y Argelia echan en falta un espacio geopolítico compartido en sus relaciones con la Unión Europea. El coste político a medio plazo de la colusión en forma de cártel podría exceder a los beneficios inmediatos.

Las relaciones con Europa

Muchas empresas europeas (Shell, Total, ENI, Repsol-YPF, OMV, etc,...) están también en varios proyectos de Gas y GNL para asegurar el suministro de gas en el futuro. Estados Unidos vigila con detalle estas inversiones para que cumplan las restricciones unilaterales impuestas al comercio con Irán (Iran and Libya Sanctions Act de 1996, que ahora sólo afecta a Irán hasta 2011 y que penaliza las inversiones extranjeras en el sector de energía).

Irán mira a Turquía como nudo de comunicación con Europa para su gasoducto y se acerca a Azerbaiyán para ofrecerle suministro de gas y electricidad con la idea de poder concluir las discusiones sobre las aguas territoriales en el Caspio y poder contar con más reservas de gas (33).

(32) DARBOUCHE H. "Russian-Algerian cooperation and the gas OPEC: What's in the pipeline? Policy Briefs, Center for European Policy Studies, marzo 2007.

(33) POWER INTEREST NEWS REPORT. "Intelligence Brief: Iran offers Energy Supplies to Azerbaijan", 5 de diciembre 2006.

El cártel de gas propuesto por Irán acentuaría la *vulnerabilidad energética* (34) de Europa, debido a la importancia que el gas tiene en la política energética europea y a su gran dependencia externa de esta fuente de energía, pero hay muchos intereses contrapuestos, especialmente en Rusia para que sea factible a corto plazo la materialización del cártel.

La Unión Europea ya ha reaccionado con un rechazo a la creación de este cártel que choca frontalmente con la política energética europea, y podría llevar a una reducción del crecimiento del gas natural como energía limpia.

Impacto en el Norte de África

El conflicto nuclear iraní, así como la posible creación del cártel gasista cobra importancia para algunos países del Norte de África.

Recientemente, seis países árabes –Argelia, Arabia Saudita, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos y Túnez, según la AIEA– han mostrado su intención de construir centrales nucleares para generación de energía eléctrica para plantas de desalinización. Según los expertos en proliferación nuclear, este anuncio, de alguna manera, es consecuencia de la posición de Irán. Ya hace unos años, Henry Sokolski (35) preveía la posibilidad de que países vecinos como Arabia Saudita, Egipto y Argelia siguieran el ejemplo de Irán. Si en algún momento Irán dispusiese de armamento nuclear, podría desencadenar una carrera nuclear en el Norte de África y Península de Arabia.

Marruecos ha sido el último país en anunciar su intención de apostar por la energía nuclear, pensando en disminuir su dependencia energética, que en la actualidad es prácticamente total en crudo y gas.

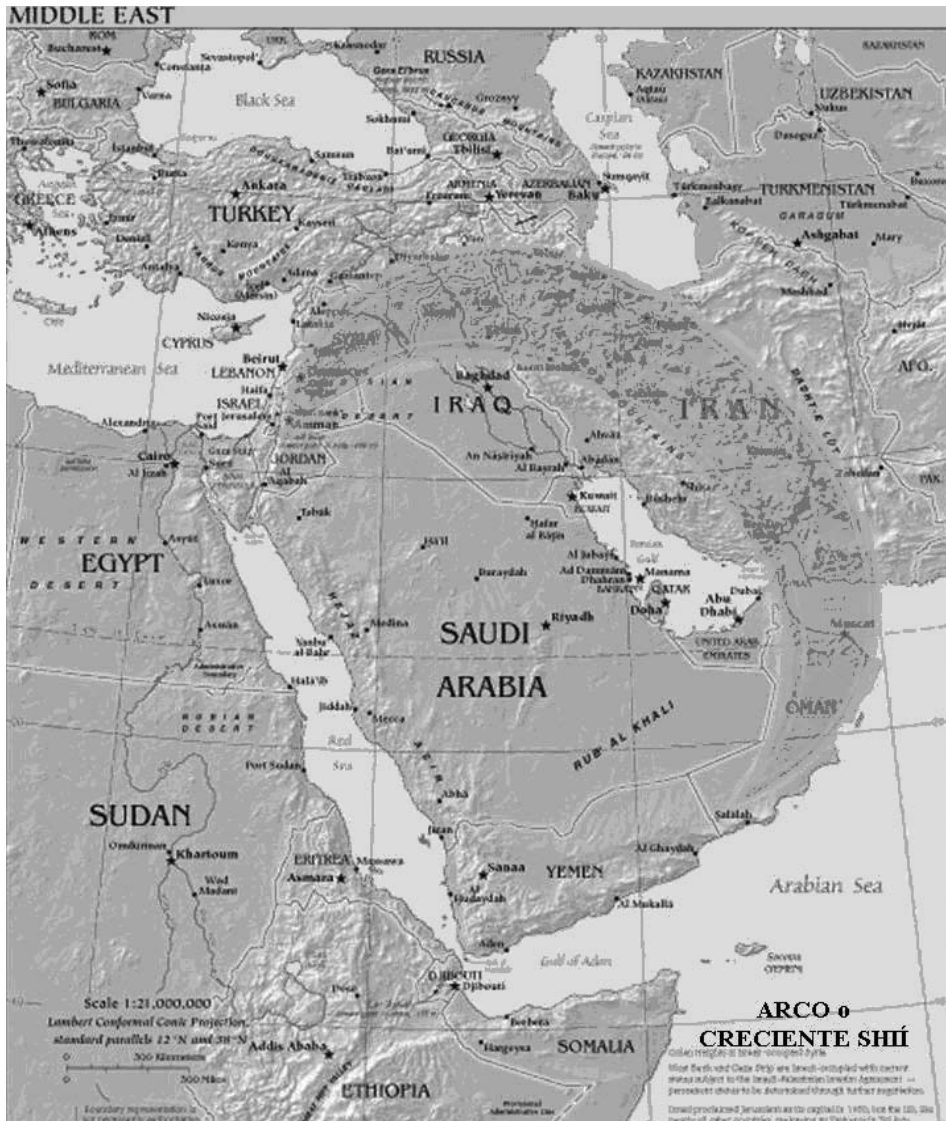
El Arco Chií

Las tensiones entre los países islámicos de mayoría Chií (Irán, Irak, Azerbaiyán, Líbano y Bahrein) y los de mayoría Suní de Oriente Medio (Arabia Saudita, Jordania, Siria, Yemen, Omán, Afganistán, Pakistán, y Egipto) se han agudizado en los últimos años, especialmente con la caída de Sadam Hussein en Irak y con el apoyo a Hizbollah.

(34) SÁNCHEZ ANDRÉS A. “La vulnerabilidad energética europea y Rusia”. Real Instituto Elcano, marzo 2007.

(35) SOKOLSKI H. y CLAWSON P. “Getting ready for a nuclear-ready Iran” Strategic Studies Institute of the U.S. Army, 2005.

Figura 11



Comienza a hablarse del “Arco Chii” o la “Media luna Chii” al referirse al conjunto de países de mayoría Chii, incluyendo a las mayorías regionales en Afganistán y Pakistán en las zonas fronteras con Irán, y en zonas

de la costa del Golfo Pérsico de Kuwait, Arabia Saudita, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (36).

Arabia Saudita, Egipto y otros países suníes ven una seria amenaza en el poder creciente de los chiíes. Irán culpa a Estados Unidos e Israel de agitar el conflicto Chií-Suní para desviar la atención de Palestina (37).

La dependencia energética de Irán

Irán depende para su consumo interior de importaciones de gasolina (más del 40% de la gasolina consumida es importada). Ante una posible situación de sanciones que supongan un bloqueo a estas importaciones, el gobierno intenta asegurar su suministro de combustible con una estrategia en tres frentes (38):

- Expansión del sistema de refino (plan a cinco años).
- Asegurar el suministro de gasolina desde países aliados como Venezuela.
- Reducir el consumo de gasolina (política de precios, racionamiento, uso de gas como combustible de vehículos).

Con estas acciones, además de conseguir una independencia energética, podrá en el futuro, una vez introducido el consumo de gas natural como combustible de vehículos, incrementar su capacidad de exportación de crudo y productos.

El papel de Estados Unidos

Estados Unidos ve con recelo que pueda disminuir su influencia en Oriente Medio y cómo esto puede afectar a la posición de Israel (39). También un conflicto con Irán puede afectar al suministro de Crudo a Estados Unidos, ante un eventual bloqueo del Golfo Pérsico y de Omán (40) (en la actualidad el 17% de las importaciones de crudo y productos de

(36) MENESES R. "Oriente Próximo bajo el influjo de la "media luna" chií". El Mundo, 12 de febrero 2007.

(37) THE ECONOMIST "Shias and Sunnis. The widening Gulf", 1 de febrero 2007.

(38) KORIN A. y LUFT G. "Ahmadinejad's Gas Revolution: A Plan to defeat Economic Sanctions" Institute for the Analysis of Global Security, diciembre 2006.

(39) POWER INTEREST NEWS REPORT. "Intelligence Brief: U.S. Moves to regain Leverage over Iran", 26 de enero 2007.

(40) CORDESMAN H. "Iran: "Weakling" or "Hegemon"?". The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. Febrero 2007.

Estados Unidos proceden del Golfo Pérsico). La opinión pública está dividida entre los que sostienen una posición dura de bloqueo a Irán respaldada por Europa como único medio de evitar un conflicto armado (41), que no descartan, y los que sostienen que una solución negociada con Irán, que incluya un paquete amplio de medidas para establecer un marco de seguridad en el Golfo Pérsico y Oriente Medio puede resultar beneficiosa para Estados Unidos, incluso para terminar el conflicto con Irak (42), (43).

Conclusión

Es evidente el papel preponderante que Irán puede jugar en el futuro como uno de los principales suministradores de crudo y gas para Europa y Asia, pero antes ha de superar los actuales conflictos políticos para conseguir un clima de estabilidad y confianza a la inversión extranjera o de lo contrario verá reducir su crecimiento económico, al no contar con suficiente producción de crudo y gas que permitan obtener de su exportación los ingresos necesarios para garantizar dicho crecimiento.

Irán está aparentemente trabajando para disminuir las tensiones entre los países árabes por el conflicto entre suníes y chiíes (44), pero sigue oponiéndose a aceptar las indicaciones de la ONU sobre el tema nuclear.

Entretanto, y como consecuencia del incumplimiento de las condiciones impuestas por la ONU que exigían el cese de las actividades de enriquecimiento de uranio por parte de Irán en el pasado mes de febrero, el 24 de marzo la ONU ha aprobado nuevas sanciones a Irán (45), que afectan principalmente al tráfico de armamento y de capitales, pero en principio no afectan directamente a la industria petrolera, dando un nuevo plazo de 60 días para cumplir los requerimientos de interrupción del enriquecimiento de uranio. Irán ha manifestado que rechaza las sanciones y que va a dejar de colaborar con la Agencia Internacional de la Energía Atómica. Mientras, intensifica su programa de enriquecimiento de uranio, desafiando así a la ONU.

(41) GERECHT R. M. y SCHMITT G. "How the west can avert war with Iran". Financial Times 14 febrero 2007.

(42) LEVERETT F. "Dealing with Tehran: Assessing U.S. Diplomatics Option toward Iran" The Century Foundation, 2006.

(43) THE ECONOMIST. "Next stop Iran?", 10 de febrero 2007.

(44) Mid-East vow to curb sectarianism" BBC News, 4 marzo 2007.

(45) U.N. SECURITY COUNCIL "Security Council toughens sanctions against iran, adds arms embargo." SC8980, 24 de marzo de 2007.

La Unión Europea llama a mantener conversaciones para buscar una solución negociada (46).

Por otra parte, Rusia ha anunciado a Irán que no suministrará por el momento combustible nuclear para la central nuclear de Bushehr, actualmente en construcción (47), aunque desligándolo de las sanciones de la ONU, y calificando el asunto de “problemas económicos bilaterales”.

Esperemos que pueda llegarse a una solución diplomática que restablezca la confianza de la inversión extranjera y permita el desarrollo del país, y de su industria petrolera, necesaria también para la *seguridad energética* de Europa y Asia.

BIBLIOGRAFÍA

ARAB OIL&GAS, “*IRAN WANTS TO MAKE BUYBACKS CONTRACTS MORE ATTRACTIVE*”, 16 FEBRERO 2007.

ARAB OIL & GAS, “*PROGRESS REPORTED IN THE NEGOTIATIONS FOR THE EXPORT OF IRANIAN NATURAL GAS TO INDIA AND PAKISTAN*”, 16 MARZO 2007.

ARAB TIMES “*US IN A SILENT CAMPAIGN TO SHUT TEHRAN’S OIL TAPS*” ARAB TIMES, 9 ENERO 2007.

BBC *MID-EAST VOW TO CURB SECTARIANISM*” BBC NEWS, 4 MARZO 2007.

BORREGUERO E. “*ENERGÍA Y SEGURIDAD EN EL SUBCONTINENTE INDIO*” REAL INSTITUTO ELCAÑO, 17 NOVIEMBRE 2006.

BOZORGMEHR N. Y KHALAF R. “*TEHRAN ADMITS SANCTIONS ARE HURTING OIL SECTOR INVESTMENT*”. FINANCIAL TIMES, 21 DICIEMBRE 2006.

BP “*QUANTIFYING ENERGY*”. BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY, JUNE 2006.

BRUFAU A. “*LA GEOPOLÍTICA DEL PETRÓLEO Y SU GESTIÓN EN REPSOL YPF*”. REVISTA DE APD, FEBRERO 2007.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS “*LIBRO VERDE: ESTRATEGIA EUROPEA PARA UNA ENERGÍA SOSTENIBLE, COMPETITIVA Y SEGURA*”. BRUSELAS, 8 MARZO 2006 COM (2006) 105 FINAL.

(46) EUROPEAN COUNCIL “Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, emphasise the EU’s commitment to a negotiated solution for the Iranian nuclear dispute”. S105/07 24 de marzo de 2007.

(47) REILLY W.M. “Analysis: Russia and Iran at the U.N.” United Press International, 20 marzo 2007.

- CORDESMAN H., "GLOBAL OIL SECURITY: RISKS BY REGION AND SUPPLIER", THE CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, WASHINGTON D.C. NOVEMBER 2006.
- CORDESMAN H. "IRAN: "WEAKLING" OR "HEGEMON"? THE CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, WASHINGTON D.C, FEBRERO 2007.
- DARBOUCHE H. "RUSSIAN-ALGERIAN COOPERATION AND THE GAS OPEC: WHAT'S IN THE PIPELINE? POLICY BRIEFS, CENTER FOR EUROPEAN POLICY STUDIES, MARZO 2007.
- EMBAJADA DE ESPAÑA EN TEHERÁN, OFICINA COMERCIAL. "IRÁN OPORTUNIDADES DE NEGOCIO", MAYO 2005.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (U.S. D.O.E.) "COUNTRY ANALYSIS BRIEF: CASPIAN SEA", JAN 2007.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (U.S. D.O.E.) "COUNTRY ANALYSIS BRIEF: IRAN", AUG 2006.
- ESCRIBANO G. "SEGURIDAD ENERGÉTICA: CONCEPTO, ESCENARIOS E IMPLICACIONES PARA ESPAÑA Y LA UE", DICIEMBRE 2006, REAL INSTITUTO ELCAÑO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y ESTRATÉGICOS.
- EUROPEAN COMMISSION/HIGH REPRESENTATIVE, "AN EXTERNAL POLICY TO SERVE EUROPE'S ENERGY INTERESTS", JUNIO 2006.
- EUROPEAN COMMISSION "AN ENERGY POLICY FOR EUROPE", ENERO 2007.
- EUROPEAN COUNCIL "JAVIER SOLANA, EU HIGH REPRESENTATIVE FOR THE CFSP, EMPHASISE THE EU'S COMMITMENT TO A NEGOTIATED SOLUTION FOR THE IRANIAN NUCLEAR DISPUTE". S105/07, 24 DE MARZO DE 2007.
- FATTAH H. M. "RUSSIA STUDIES CREATION OF GAS CARTEL" INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE, 12 DE FEBRERO 2007.
- FORBES A. "IRAN OPTIMISTIC ABOUT EXPORTS". LNG 15 NEWS, 24 DE ABRIL DE 2007.
- GAVIN J. "IRAN LISTENS FOR PIPES OF PEACE". PETROLEUM ECONOMIST, FEBRERO 2007.
- GERECHT R. M. Y SCHMITT G. "HOW THE WEST CAN AVERT WAR WITH IRAN". FINANCIAL TIMES, 14 FEBRERO 2007.
- GLOBAL INSIGHT "REPORT: IRAN (ENERGY)", 2006.
- GLOVER P.C. "FACING ECONOMIC SQUEEZE, IRAN PLAYS ASIAN ENERGY GAME". WORLD POLITICS WATCH, 7 FEBRERO 2007.
- HOYOS C. "THE NEW SEVEN SISTERS: OIL AND GAS GIANTS DWARF WESTERN RIVALS", 12 MARZO 2007.

- HURST C. "CHINA'S GLOBAL QUEST FOR ENERGY" INSTITUTE FOR THE ANALYSIS OF GLOBAL SECURITY, ENERO 2007.
- JENTLESON B.W. "SANCTIONS AGAINST IRÁN: KEY ISSUES". THE CENTURY FOUNDATION, 2007.
- K. M. "SUPREME LEADER CALLS FOR ESTABLISHMENT OF OPEC STYLE GAS GROUP". PETROENERGY INFORMATION NETWORK, TEHERAN, 29 DE ENERO 2007.
- KHALAF R., MCGREGOR R. Y TUCKER S. "THE GREAT BRIDGE OF CHINA: HOW ENERGY-HUNGRY BEIJING HEWS ITS MIDEAST LINKS". FINANCIAL TIMES, 12 FEBRERO 2007.
- KISH TRADE PROMOTION CENTER, WWW.KISHTPC.COM/FREE-EN/FREE_IRAN.HTM.
- KORIN A. Y LUFT G. "AHMADINEJAD'S GAS REVOLUTION: A PLAN TO DEFEAT ECONOMIC SANCTIONS" INSTITUTE FOR THE ANALYSIS OF GLOBAL SECURITY, DICIEMBRE 2006.
- LEVERETT F. "DEALING WITH TEHRAN: ASSESSING U.S. DIPLOMATICS OPTION TOWARD IRAN" THE CENTURY FOUNDATION, 2006.
- MAÑÉ-ESTRADA A. "EUROPEAN ENERGY SECURITY: TOWARDS THE CREATION OF THE 'GEO-ENERGY' SPACE". ENERGY POLICY, N° 34, 2006, P. 3773-3786.
- MAÑÉ-ESTRADA A. Y LORCA CORRONS A. "ÁFRICA DEL NORTE: SU IMPORTANCIA GEOPOLÍTICA EN EL ÁMBITO ENERGÉTICO" REAL INSTITUTO ELCAÑO, MARZO 2007.
- MAÑUECO R. "RUSIA, IRÁN, ARGELIA, QATAR Y VENEZUELA CREARÁN LA OPEP DEL GAS EN ABRIL". ABC, 20 MARZO 2007.
- MENESES R. "ORIENTE PRÓXIMO BAJO EL INFLUJO DE LA "MEDIA LUNA" CHII". EL MUNDO, 12 DE FEBRERO 2007.
- MERINERO M.J. "IRÁN: GEOPOLÍTICA Y EQUILIBRIOS INTERNACIONALES". EL MUNDO, 12 FEBRERO 2007.
- MINISTRY OF PETROLEUM, ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN. WWW.MOP.IR
- OECD/INTERNATIONAL ENERGY AGENCY "WORLD ENERGY OUTLOOK 2005, MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA INSIGHTS".
- OECD/INTERNATIONAL ENERGY AGENCY "WORLD ENERGY OUTLOOK 2006".
- POWER INTEREST NEWS REPORT. "INTELLIGENCE BRIEF: IRAN OFFERS ENERGY SUPPLIES TO AZERBAIJAN", 5 DE DICIEMBRE 2006.
- POWER INTEREST NEWS REPORT. "INTELLIGENCE BRIEF: U.S. MOVES TO REGAIN LEVERAGE OVER IRAN", 26 DE ENERO 2007.

- RAMSAY W. C. DEP. EXECUTIVE DIRECTOR IEA "*POLITICAL RISK REVISITED: THE GLOBAL RESOURCE CHALLENGE*" CONFERENCIA EN EL ROYAL INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, LONDRES, 6 DE FEBRERO DE 2007.
- REILLY W.M. "*ANALYSIS: RUSSIA AND IRAN AT THE U.N.*" UNITED PRESS INTERNATIONAL, 20 MARZO 2007.
- SÁNCHEZ ANDRÉS A. "*LA VULNERABILIDAD ENERGÉTICA EUROPEA Y RUSIA*". REAL INSTITUTO ELCANO, MARZO 2007.
- SANKEY P., VOLIVA R. Y SIEMINSKI A. "*OPEC FOCUS: THE REAL PRESSURE ON IRAN*" DEUTSCHE BANK SECURITIES INC, NOVEMBER 2006.
- SMYTH G. "*IRAN WELL PREPARED FOR OIL SHOCKS*" FINANCIAL TIMES, 20 MARZO 2007.
- SOKOLSKI H. Y CLAWSON P. "*GETTING READY FOR A NUCLEAR-READY IRAN*" STRATEGIC STUDIES INSTITUTE OF THE U.S. ARMY, 2005
- SOTO A. "*ASIA CENTRAL EN EL HORIZONTE GEOESTRATÉGICO DE LA UE*" REAL INSTITUTO ELCANO, 2007.
- THE ECONOMIST "*SHIAS AND SUNNIS THE WIDENING GULF*". 1 DE FEBRERO 2007.
- THE ECONOMIST. "*NEXT STOP IRAN?*". 10 DE FEBRERO 2007.
- U.N. SECURITY COUNCIL "*SECURITY COUNCIL TOUGHENS SANCTIONS AGAINST IRAN, ADDS ARMS EMBARGO.*" SC8980, 24 DE MARZO DE 2007.
- ZYGAR M. Y GRIB N. "*CARTEL IN THE CARDS*". KOMMERSANT, 19 MARZO 2007.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:* **D. NARCIS SERRA I SERRA**
Presidente del Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona (CIDOB).
Presidente del Instituto de Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI).
Presidente de Caixa Catalunya.
Doctor en Ciencias Económicas.
- Vocal-Secretario:* **D. ANTONIO VIDAL MANGLANO**
Comandante del Cuerpo General de las Armas del ET-ESO.
Diplomado en Estado Mayor.
Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Vocales:* **D. FRED HALLIDAY**
Profesor de Relaciones Internacionales en la London School of Economics y profesor visitante en el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales.
Investigador en el Middle East Research and Information Project (MERIP).
- D. KARSTEN FREY**
Investigador del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales.
Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg (Alemania).
Licenciado en Relaciones Internacionales.

D. LEOPOLDO STAMPA PIÑEIRO

Ex Director General de Relaciones Institucionales de la Defensa.

Embajador de España en Teherán, Yakarta y Singapur. Cónsul General en Houston (EE.UU).

Director General para Norteamérica y Asia en el MAE (1994-1996).

Embajador ante la OSCE (Viena).

Licenciado en Derecho UCM.

D. EUDALDO MIRAPEIX Y MARTÍNEZ

Embajador de España en Israel.

Miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano.

Presidente del Consejo Consultivo del CEI de Barcelona.

Licenciado en Derecho (Universidad de Barcelona).

Master en Relaciones Internacionales de la Johns Hopkins University (SAIS), Washington DC.

D. JONAS JONSSON

Secretaría General del Consejo de la Unión Europea. Unidad de Política.

Grupo Mediterráneo-Barcelona y Oriente Próximo.

Responsable de relaciones de la Unión Europea con Irán.

D. JORGE SEGRELLES

Director Gerente de la Fundación Repsol YPF.

Presidente del Instituto Superior de la Energía.

Presidente del Comité Organizador del Congreso Mundial del Petróleo. Madrid 2008.

Inspector Financiero y Tributario (excedente).

Master en Derecho (LLM). Harvard Law School.

INDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	11
<i>Capítulo I</i>	
CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO: LA POLÍTICA INTERNA IRANÍ Y EFECTOS EN SU POLÍTICA EXTERIOR	21
Introducción: Irán y el Asia Occidental	21
Antecedentes Históricos: Imperio, Subyugación y Reafirmación.....	24
Legados del pasado: Predominio Regional, Nacionalismo Bidireccional, Cultura Política Paranoide, Identidad Chií.....	29
— Determinantes desde 1979	35
— La Revolución Islámica (1978-1979).....	35
— La “política dual”: interés de estado y exportación de la revolución.....	38
— La guerra con Irak (1980-1988).....	40
— Las estructuras del poder interno.....	42
— 1990 y después: Irán y la maduración de la Gran Crisis del Asia Occidental	45
— Los límites del poder iraní.....	49
— Las opciones de la política occidental	52
Bibliografía.....	54
<i>Capítulo II</i>	
IRÁN Y LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE NO-PROLIFERACIÓN	59
El sistema de no proliferación y sus retos	61
— El Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares de 1970.....	61
— Desafíos al TNP.....	63

	<i>Página</i>
¿Rebelde sin causa? Irán y el Tratado de No Proliferación	68
— El discurso nuclear entre los proliferantes nucleares de segunda generación. Algunas exploraciones teóricas	68
— Energía nuclear.	74
— Incentivos estratégicos para la nuclearización de Irán	75
Un diálogo de sordos: Las conversaciones nucleares entre Irán y Occidente	77
La larga historia de las tensas relaciones entre Irán y Occidente	77
— El conflictivo diálogo nuclear	79
¿Sirve para algo la coerción? Sobre las sanciones y las opciones militares	84
— El papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.....	84
— Opciones militares	86
— Errores estructurales de las estrategias de negociación occidentales	87
Conclusión: Irán y el futuro del régimen de no-proliferación.....	90
Bibliografía	94

Capítulo III

LA NUCLEARIZACIÓN DE IRÁN Y SU REPERCUSIÓN COMO ACTOR REGIONAL.....

LA NUCLEARIZACIÓN DE IRÁN Y SU REPERCUSIÓN COMO ACTOR REGIONAL.....	99
Las razones que impulsan a Irán a dominar la tecnología nuclear.....	99
— La “seguridad no garantizada”	100
— La nuclearización por prestigio	102
— La ambición regional.....	103
— El dominio de la tecnología nuclear.....	106
No Proliferación, nuclearización y disuasión	108
— No proliferación	108
— Disuasión	111
Los actores regionales	113
— Irán	113
— Estados Unidos.....	114
— Actitud de otros Estados árabes	116
— El Consejo de Cooperación del Golfo	117
— Arabia Saudita	118
— Egipto.....	120
— Irak	123
— Israel	125
— Turquía	126

	<i>Página</i>
— Argelia	128
— Siria	128
Bibliografía.....	130
 <i>Capítulo IV</i>	
PROCESO DE PAZ EN ORIENTE MEDIO.....	133
El contexto	133
El proceso.....	137
Las perspectivas	152
 <i>Capítulo V:</i>	
IRÁN Y LA UE: ¿UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA?	165
Introducción.....	165
La PESC de la UE	167
El desarrollo de las relaciones entre la UE y la República Islámica ..	170
— El contexto	170
— Evolución de la política de la UE	171
— Consideraciones generales.....	171
— El diálogo global	175
— Derechos humanos	176
— El acuerdo comercial y de cooperación.....	179
— Otros ámbitos de cooperación	181
— El problema nuclear.....	183
Evaluación	191
Perspectivas.	193
Bibliografía.....	193
Sitios internet	194
 <i>Capítulo VI</i>	
LA ENERGÍA Y SU RELEVANCIA EN LA GEOESTRATEGIA DE ORIENTE MEDIO: EL CASO DE IRÁN	197
Introducción.....	197
— Desequilibrio regional en las reservas de combustibles fósiles: Países productores frente a Países consumidores. Dependencia energética y seguridad de suministro	197
— Las nuevas “siete hermanas”	203
— Importancia de Oriente Medio en el suministro de energía primaria para Europa y Asia. Situación actual y previsiones a largo plazo. .	204

	<i>Página</i>
– Crudo	204
– Gas	205
Situación específica de Irán. Análisis del sector petrolero	206
– Importancia del sector petrolero en le economía de Irán	206
– Estructura y Marco Regulatorio del Sector	207
– Upstream	208
– Crudo	210
– Gas	211
– Oleoductos.....	212
– Gasoductos.....	212
– Proyectos de GNL.....	213
– Downstream.....	214
– El Refino en Irán.....	214
– Crecimiento demanda interna.....	215
– Política de precios.....	215
– Necesidades de inversión en el sector	216
Geopolítica y Geoestrategia del comercio de la energía.....	217
– Las relaciones con Asia, el Nuevo Eje	218
– El Cártel del Gas.....	219
– Las relaciones con Europa	220
– Impacto en el Norte de Africa	221
– El Arco Chií	221
– La dependencia energética de Irán	223
– El papel de Estados Unidos	223
– Conclusión	224
Bibliografía.....	225
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	229
ÍNDICE	231

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº

TÍTULO

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- *31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº

TÍTULO

- 42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- *51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- *54 Evolución y cambio del este europeo.
- 55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- *60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº

TÍTULO

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los *cascos azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº

TÍTULO

- *85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- 88 El mar en la defensa económica de España.
- *89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- 93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- 100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

Nº

TÍTULO

- 106-B Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- *107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama.
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos.
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001.
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001.
- 113 Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
- 114 Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002.
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama.
- 118 Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
- 121 La industria europea de defensa: Presente y futuro.
- 122 La energía en el espacio Euromediterráneo.
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
- 124 Nihilismo y terrorismo.
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
- 125-B The mediterranean in the new strategic environment.

Nº

TÍTULO

- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
- 128 Comentarios de estrategia y política militar.
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
- 131 Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
- 132 Turquía a las puertas de Europa.
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional.
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas.
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.