

Introducción

Antonio Núñez y García Saúco

En el mes de junio del año 2010, el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), dentro de la sección de Cuadernos de Defensa, publicaba el número 35 de ese año, con el título *Irán como pivote geopolítico* que tuve el honor de coordinar.

Hoy, pasada más de una década, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) vuelve a honrarme con la preciada tarea de coordinar este nuevo libro: *Irán en la encrucijada global*.

La advertencia inmediata que debo hacer es que este libro no es ni una prolongación extensiva del anterior, ni una segunda parte de la publicación precedente. Estamos, en sentido puro y llano, ante un nuevo libro, lo que mantiene plenamente vigente el valor del primero, dejando abierto el sentido justificativo de una pregunta inevitable: qué ha cambiado en este tiempo que justifique o, al menos, explique esta nueva publicación.

A ningún lector avezado se le escapa el cambio de enfoque entre ambos títulos y la elevación del punto de mira desde la dimensión regional a la global.

Naturalmente, lo global incorpora, sin contradicción, lo regional, de modo similar a cómo la política exterior es inseparable de la política interior. Esta interrelación es particularmente evidente,

como veremos, en el caso concreto de Irán, donde ningún aspecto puede explicarse sin referencia a la constelación de valores que impregna todo su sistema y política, doméstica e internacional.

Tres son los ámbitos: interno, regional y global en los que se enmarcaría la necesidad de respuesta a la pregunta formulada y dos las modalidades implícitas: Irán como sujeto activo o pasivo de los cambios habidos entre ambas publicaciones.

- ¿Qué nuevos acontecimientos presenta hoy la política interna iraní y cuál podría ser su proyección futura inmediata?
- ¿Cómo evolucionará el programa nuclear iraní, tras la quiebra del *Plan de Acción Integral Conjunto* que lo ordenaba y canalizaba?
- ¿Cuál es situación regional actual y qué nuevas perspectivas son detectables respecto a Irán?
- ¿De qué forma se ha posicionado Irán en la nueva *encrucijada internacional*?

A estas cuatro preguntas dan autorizada y brillante respuesta los autores de los cuatro capítulos que componen este libro: Rafael Fraguas de Pablo, José Ignacio Castro Torres, Marta Rodríguez Isidoro y Javier Gil Pérez.

Conviene recordar, como *caveat*, que, aunque todo evoluciona con el transcurso del tiempo, no siempre, ni el nivel dimensional de la alteración, ni el sentido cualitativo del cambio revierten estructuras mínimas o eliminan elementos de permanencia básicos. En otras palabras: no todo ha cambiado en Irán, al menos, internamente, aunque sean claramente registrables cambios significativos e importantes, sobre todo, a nivel regional y global, mientras permanece, acrecentada, la incertidumbre sobre el programa nuclear.

Del primer capítulo, sobre la situación actual interna, la configuración y estructura político-ideológica del régimen, se ha responsabilizado Rafael Fraguas de Pablo quien lleva a cabo un convincente y omnicomprensivo análisis, en el que explica, entre otras, la capacidad de resistencia y resiliencia de un régimen que ha sido sometido a muy duras pruebas desde su origen, pero que ha vuelto a presentar una fractura social y a ser desafiado.

El libro anterior, *Irán como pivote geoestratégico*, comenzó a elaborarse al hilo de las revueltas de 2009. Este empieza a redactarse mientras perviven las protestas iniciadas en septiembre de

2022. Hay una evidente línea de continuidad en la resistencia civil y en la oposición social al régimen.

Las revueltas de 2009, de marcado carácter político, surgieron contra el fraude electoral que condujo a la reelección del ultra-conservador presidente Mahmud Ahmadineyad, en contra de los candidatos reformistas, Mir Husein Musavi y Mehdi Karrubi y del conservador Mohsen Rezai. En ellas jugaron un papel relevante los jóvenes universitarios. Un dato curioso: mientras estos exigían justicia, respecto a la voluntad popular y mayor libertad, el líder supremo justificaba el resultado electoral como expresión de la voluntad divina.

Las actuales revueltas, todavía en marcha, mientras se elabora este libro, las ha provocado la muerte de la joven Mahsa Amini (22 años) mientras permanecía detenida en instalaciones de la policía moral, acusada de no llevar velo. En este caso, el protagonismo de las mujeres, en especial, jóvenes, enfrentadas a una supuesta norma religiosa, ha conferido a las protestas un carácter más singular, como resistencia a una imposición política amparada en un precepto presuntamente coránico.

Nada de esto parece significativo para un régimen que interpreta cualquier manifestación de disconformidad, social o política, como un acto de heterodoxia inaceptable y un delito pecaminoso que debe ser expiado.

Ninguna de las revueltas ha movido a las autoridades iraníes, ancladas en esta fe, a ir más allá del habitual endurecimiento de la represión. El régimen ha permanecido inalterable, como ahora, sin que nada haya cambiado o modificado su configuración y comportamiento.

Asentado firmemente en valores religiosos, teológicos y escatológicos, como bien demuestra el autor, la estructura política iraní ha permanecido impermeable a cualquier intento de influencia que hubiera podido alterar su carácter fundamentalista, procediera aquella de dentro o de fuera, desde los altos niveles del poder o desde los sustratos inferiores del sistema.

Los últimos Gobiernos moderados de Hasan Rohani (2005-2013) no consiguieron cambios significativos como tampoco los del pragmático Akbar Hashemi Rafsanyani (1989-1997) o los abiertamente reformistas como el primer ministro Mir Husein Musavi (1981-1989) o el presidente Mohamad Jatami (1997-2005).

Tampoco las fuertes revueltas populares de 2009 o las actuales, activas más de medio año, han logrado erosionar ningún aspecto del poder, ni modificar actitudes de gobierno. Opuesto a cualquier concesión, el régimen, a pesar de interesados rumores anunciantes de una mínima comprensión a las demandas, solo se ha mostrado dispuesto a incrementar, a través de cámaras en espacio público, el control sobre el velo y a condenar severamente como instigadores a periodistas que comentaron o difundieron noticias al respecto.

Ante el dilema de continuidad o cambio, tras apuntar cuatro vías teóricas de posible orientación: involutiva, continuista, reformista o alternativa, el autor juzga, hoy por hoy, remota la eventualidad de un cambio significativo, dado, por una parte, el descabezamiento de las vanguardias de los movimientos sociales, sindicales y políticos y, por otra, la fuerza de los poderes militares, paramilitares, de vigilancia y represión.

Estima, asimismo, como posibilidad, la de un deterioro de la economía que pudiera generar una situación insostenible para la mayoría de la población, forzando algún tipo de cambio, aunque admite que esto podría igualmente conducir solo a una mitigación del rigor ideológico del régimen.

En resumen, no todo son cambios en Irán. Su régimen, plenamente insensible a cualquier aspiración de mejora social o política, se muestra inmutable, imponiendo a la sociedad los valores martiriológicos que inspiran su propia fe y su ideario político-religioso.

Para reforzar su posición interna y su hegemonía internacional Irán recurrió, hace años, a constituirse en potencia nuclear, alarmando al mundo sobre sus posibles implicaciones y consecuencias. De exponer y analizar este programa nuclear se ha responsabilizado José Ignacio Castro Torres quien realiza un profundo análisis, pleno de erudición.

Pero ¿cómo ha evolucionado el programa nuclear en este último largo decenio? Su relevancia y complejidad requieren un cierto detenimiento.

Tres diferentes etapas aparecen relacionadas con los diferentes liderazgos en este período: bajo Ahmadineyad y Rohani en Irán y Trump, en EE. UU. La etapa del primero representa el desafío, la del segundo, la negociación, la tercera la *máxima presión*. Con la llegada del presidente Joe Biden a la Casa Blanca empieza una nueva fase, cuyas características están todavía por perfilarse.

La primera fase se inició con el acceso al poder de Ahmadineyad (2005) y continuó tras su reelección (2009-13). Ahmadineyad ordenó anular los precintos y las cámaras de vigilancia del OIEA en Natanz y negó el acceso de inspectores al sospechoso centro militar de Parchin, mientras alardeaba de poseer capacidad de enriquecer uranio al 2 % y de haber incrementado, sin control, los niveles cuantitativos y cualitativos de uranio enriquecido.

Ante la falta de transparencia y su voluntad de ocultamiento, se buscaron fuentes de información alternativas que desvelaron instalaciones de enriquecimiento no declaradas en la ciudad de Qom, así como actividades opacas en las instalaciones de Fordow.

El CSNU, EE. UU. y la UE respondieron imponiendo fuertes sanciones económicas, así como limitaciones condicionantes a las actividades nucleares que Irán tuvo que aceptar¹.

Igualmente impulsó Ahmadineyad un programa de misiles con eventual capacidad de transportar cabezas atómicas².

La segunda fase se inició en 2013 con el triunfo electoral del presidente Hassan Rohani que cambió la actitud de desafío y confrontación, por otra de negociación y cooperación. Su objetivo inmediato: aliviar el duro impacto de las sanciones sobre la economía iraní.

Fruto de esta política fue la aprobación del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) o *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, en inglés. Entre Irán, de un lado, EE. UU., China, Rusia, Reino Unido, Francia y Alemania, del otro, al que se uniría la UE como tal.

Este plan ha constituido el logro diplomático más importante en relación con el programa nuclear iraní.

El PAIC se basó en un doble principio: reconocimiento del derecho de Irán a enriquecer uranio y garantía de que su programa

¹ Irán tuvo que aceptar la propuesta del Grupo P5+1 de enviar a Rusia uranio poco enriquecido, luego transferido a Francia, que lo devolvería altamente enriquecido como combustible para la producción de isótopos médicos en el reactor de Teherán. Ahmadineyad intentaría, sin éxito, utilizar este mismo mecanismo en su favor con Brasil y Turquía para escapar al control del P5+1, buscando un circuito alternativo de abastecimiento de combustible nuclear.

² En respuesta directa al desafío iraní, los programas nuclear y balístico comenzaron a sufrir ataques en sus infraestructuras y en su personal directivo, atribuidos por Irán a Israel, que continuarían en el tiempo. Los virus *Stutnex* y *Flare*, los atentados que acabaron con las vidas, primero, del científico Alí-Mohammadhi, después, del general Mohsen Fakhrazadeh (ambos dirigentes del programa nuclear) y del general Hasan Moqadam, responsable del programa balístico, entre otros, son ejemplo de ello.

fuera exclusivamente pacífico. Para esto, el Plan se estructuró en torno a una serie de limitaciones cualitativas, cuantitativas, institucionales, así como en un sistema reforzado de inspecciones, vigilancia y seguimiento que Irán acataba, junto al compromiso de aceptar, mientras lo ratificaba, el *Protocolo Adicional de Salvaguardias*³.

Estas limitaciones tenían, a su vez, límites temporales: 15 años, reducidos a 8 para actividades de investigación, en las que confluían las tres limitaciones mencionadas. Se permitirían centrifugadoras más avanzada (R-6, R-8), aunque no más de 30 unidades y sin motor de rotación.

En contrapartida, en el plazo máximo de ocho años (2015-2023), si Irán cumplía, se levantarían las sanciones impuestas por su programa nuclear.

También se estableció una *Comisión Conjunta* con un *Mecanismo de Resolución de Disputas* para solventar discrepancias en muy breve plazo.

La tercera fase, coincidente con el acceso de Donald Trump a la Casa Blanca (enero 2017), supondrá la vuelta a la «máxima presión» sobre Irán.

Ya durante la campaña electoral, mientras Hillary Clinton presentaba el acuerdo con Irán como un importante logro de su partido y del Gobierno demócrata, el candidato conservador repetía que, en caso de ser elegido, rompería el acuerdo.

Hacía tiempo que la controversia sobre el acuerdo no estaba viva.

Para los demócratas norteamericanos, así como para los países europeos, el acuerdo con Irán era el mejor de los posibles y el más pragmático, combinando limitaciones y prohibiciones con medidas reforzadas de verificación y control.

Los conservadores americanos, al igual que Israel y Arabia Saudí, consideraban que el acuerdo, dadas las concesiones para enriquecer e investigar, no impedía, solo retrasaba el programa militar. No se exigió la ratificación previa del *Protocolo Adicional de*

³ Las limitaciones cualitativas imponían topes y tipos respecto al nivel de enriquecimiento de uranio (3.67 %) y a la clase de centrifugadoras utilizables (solo tipo R-1). Las cuantitativas se referían tanto al número de centrifugadoras en uso efectivo (5.000 de 23.000 disponibles), como al máximo de kg de uranio enriquecido autorizado en territorio iraní (300 kg). Las institucionales circunscribían la actividad específica que podían realizar las diferentes centrales para un mejor control.

Salvaguardias, único instrumento eficaz de verificación y control y se obviaron el programa balístico y las actividades terroristas y desestabilizadoras de Irán.

Deseoso de complacer a seguidores internos y aliados externos, Donald Trump, elegido presidente, decidió romper unilateralmente, como prometido, el acuerdo nuclear (mayo 2018), devolviendo a Irán, para disgusto de los europeos y satisfacción de Israel y Arabia Saudí, a su primera condición de Estado terrorista y paria, al que había simplemente que aislar y reducir. La única opción aceptable para Washington frente a Irán era la de *máxima presión* en todos los ámbitos: económico, político y militar.

Constatada la actitud de inmutabilidad del régimen, vistas las vicisitudes habidas en torno al programa nuclear y el referido fuerte enfrentamiento entre EE. UU. e Irán, revisemos los cambios en la región, el papel jugado en ellos por Irán y los acontecimientos actuales sobrevenidos desde la publicación anterior.

De este capítulo se ha responsabilizado magistralmente Marta González Isidoro.

De los acontecimientos acaecidos en la región en el período mencionado, el más importante fue, sin duda, la llamada *Primavera Árabe* que sacudió violentamente el mapa político del norte de África y Oriente Medio buscando abatir los regímenes tiránicos en estas regiones y exigiendo la instauración de otros de corte más democrático.

¿Qué papel jugó Irán en la *Primavera Árabe*?

El vigoroso impulso inicial de las protestas sorprendió, sin capacidad de respuesta, a los dictadores de Túnez, Ben Alí, de Egipto, Hosni Mubarak y de Yemen, Alí Abdala Saleh, cuyos regímenes colapsaron de forma contundente.

Hacía poco tiempo que Irán había aplastado las revueltas de 2009 y temía que el efecto dominó volviera a afectarle.

El temor era tanto mayor cuanto que las revueltas iraníes habían servido de precedente formal a las de la *Primavera Árabe*: manifestaciones populares espontáneas y masivas, faltas de un liderazgo de partido o de grupo identificable, convocatoria y organización por redes sociales, concentraciones en lugares determinados y emblemáticos, elección de colores o denominaciones simbólicas, participación significativa de jóvenes y mujeres, solidaridad intergrupala, renuncia expresa a toda clase de violencia,

demanda de mayor democracia y dignidad etc. En definitiva, la *Primavera Árabe* adoptó los métodos y formas de organización y de manifestación de las revueltas iraníes previas.

En un primer momento, el régimen iraní reaccionó intentando jugar el papel que luego intentaría Turquía desde otra perspectiva, presentándose como modelo a los jóvenes revolucionarios.

En su sesgada interpretación, Teherán trató de reducir el objetivo de las revueltas al derrocamiento de dictadores marionetas y lacayos de Occidente. La revolución iraní contra el Sah sería, en opinión de Teherán, el primer y verdadero precedente de lo que buscaban las revueltas estudiantiles.

Pero, el verdadero precedente iraní sería otro muy distinto. Cuando la *Primavera Árabe*, tras Túnez o Egipto, llegó a Libia y Siria, países muy próximos a los intereses e ideología iraníes, no sería ya el modelo de la revolución contra el Sah, sino el modelo de la represión de los *ayatoláhs*. Si Irán había aplastado las revueltas, ese era el modelo para Libia y Siria.

El carácter pacífico inicial de las revueltas se tornó violento, forzando procesos bélicos en varios países.

Irán necesitaba que no triunfaran unas revueltas proamericanas que podrían quebrar el eje antioccidental que lideraba en la región. Aunque pudo evitar las manifestaciones, no pudo impedir las consecuencias de su fracaso. El caos subsiguiente a las protestas había alterado el tablero geoestratégico de Oriente Medio e Irán tenía que reinventar su política regional en este nuevo escenario.

En Irak, país de mayoría chiita, la invasión americana había eliminado a Sadam Husein, el gran enemigo iraní que violó su territorio, imponiéndole una larga y dura guerra. Sin embargo, la llegada del yihadismo cambió el idílico escenario de un Irak aliado y amigo. Las nuevas FF. AA. estatales iraquíes, incapaces de contener el poderoso envite de Daesh, fueron derrotadas. Mientras EE. UU. y sus aliados reconstituían el ejército, Irán, aprovechando el vacío defensivo iraquí, reagrupó y movilizó aceleradamente sus milicias (PMF), ganando una ventajosa posición que le permitió afianzar su influencia en todos los sectores del país.

En Siria, el control del régimen por la minoría alauita, una variante del chiismo, facilitaba la alianza que Irán precisaba, por lo que la defensa de este régimen sirio era prioridad indiscutible. Con el apoyo de Rusia, lograría Irán su objetivo de sostener y preservar

el régimen de Damasco, asentando y acrecentando su influencia en Siria, un país imprescindible para acceder al Líbano.

En Líbano no hacía falta la *Primavera Árabe* para su desestabilización. Ya contaba Irán con la rendida entrega de Hezbollah, o partido de Allah, al ideario político-religioso del chiismo iraní y la sumisión de su guía supremo. La influencia iraní en el Líbano estaba asegurada.

Sí llegó, en cambio, la *Primavera Árabe* a Yemen, un país al que Irán había prestado poca atención hasta que los hutíes, pertenecientes a la rama zaidita del chiismo, se manifestaron en radical oposición a la invasión de Irak (2003), abriendo luego una guerra de seis años (2004-2010) contra el Gobierno corrupto de Saná, amigo de EE. UU. Irán decidió apoyar a los hutíes para ganar influencia en Yemen y desgastar a su principal enemigo en la región: Arabia Saudí.

En conclusión, las decididas intervenciones en el escenario regional subsiguientes a la invasión estadounidense de Irak y a las revueltas de la *Primavera Árabe* permitieron a Irán consolidar un importante y compacto bloque chiita, sin solución de continuidad, sobre el que ejercer su influencia. Este bloque garantiza a Irán importantes ventajas políticas y comerciales: por el oeste, el acceso al Mediterráneo, un hecho importante frente a Israel, por el este, el control sobre el estrecho de Bab al-Mandab, igualmente importante frente a Arabia Saudí y las monarquías del golfo.

Para concluir, el capítulo cuarto aborda, de la mano experta de Javier Gil Pérez, la dimensión global de la política exterior iraní o, con más precisión, el análisis de las relaciones de Irán más allá de sus fronteras regionales.

A efectos puramente holísticos se pueden ordenar las reflexiones que siguen en torno a tres criterios más o menos convencionales: expansión de la presencia, ampliación de las relaciones, globalización de los efectos.

El primer nivel expansionista de la influencia iraní está construido sobre la base histórico-geográfica.

Basta observar cómo Irán intenta hacer llegar sus intereses hegemónicos hasta donde llegan los límites geográficos de su historia, haciendo los criterios geográficos indiferenciables de los históricos desde una visión integradora y global. Sus numerosas fronteras, terrestres y marítimas, le conectan con el entorno geográfico del mar Caspio, del sur del Cáucaso y de Asia Central,

pero la proyección de su historia, antiguas partes de su imperio, ha quedado incorporada a su estrategia política globalizadora. Además de en Líbano, Siria, Irak y Yemen, países del *creciente chiita*, Irán busca ejercer su influencia en los territorios palestinos de Gaza y Cisjordania, en Armenia, Azerbaiyán, Afganistán, Pakistán, Turkmenistán, Uzbekistán...

En suma, el primer objetivo de la política expansiva de Irán ha sido reasentar y reasegurar su presencia hasta los límites máximos que le posibilitan y ofrecen su geografía e historia. Es decir, desde las costas del Mediterráneo en Europa, pasando por Asia Central, hasta las puertas del Índico y el Cuerno de África.

El interés expansivo es el factor determinante y prevalente en la visión geoestratégica de Irán.

Por esta razón, Irán no se ha detenido frente a los límites «naturales» que señalan su geográfica e historia, sino que ha acudido a otros criterios de naturaleza político-diplomática, económico-comercial, religioso-cultural, o cualquier simbiosis de carácter mixto para buscar, estrechar y ampliar relaciones con países que le ayuden no solo a ganar y extender influencia directa, sino a reducir la de sus adversarios a nivel general o global.

Sabemos que la política estratégica de Irán, además de asertiva sobre la hegemonía que posee, es reivindicativa sobre la hegemonía a la que aspira. Esta ambición le llevará a ampliar relaciones y buscar alianzas con países en Asia, África e Iberoamérica que compartan similitudes y semejanzas, tanto en intereses, como en valores y aspiraciones.

El autor analiza en este capítulo las relaciones concretas que Irán ha buscado con países en estos distintos continentes, Indonesia, Suráfrica o Brasil, con los que pretende subrayar su propio carácter de país emergente, esto es, de país que aspira, como ellos, a una posición influyente y determinante en el nuevo orden internacional global.

Pero Irán no se ha limitado a extender sus relaciones hacia países emergentes de dimensión media. También ha llegado, como muy bien analiza el autor, hasta los grandes países como India, Rusia o China, los más relevantes de nuestro tiempo, que buscan su propia hegemonía al margen o directamente en contra del orden occidental dominante.

La vinculación de la política iraní a estos grandes países tiende a globalizar no solo sus intereses reivindicativos, sino su propia

seguridad y protección, insertando unos y otras en esta dimensión. O, dicho de otro modo, la alianza con estos grandes países, con capacidad y voluntad de contener o situarse al margen de la influencia estadounidense y cambiar el orden internacional hacia otro menos intrusivo e impositivo en asuntos internos, reduce las amenazas externas y ayuda a la supervivencia del régimen.

Irán también ha logrado globalizar su política a través de los efectos de algunas de sus decisiones, hasta el punto de requerir posicionamientos y respuestas de toda la comunidad internacional en su conjunto. Esto ha podido ser resultado, directo o indirecto, de acciones o decisiones iraníes.

Entre los efectos indirectos o derivados estarían las consecuencias nacidas de la *islamización total de la política* que produjo la revolución iraní, reinterpretada como intento de *chiitizar* todo Oriente Medio. Esta interpretación terminaría generando una reacción simétrica y opuesta: el fundamentalismo chiita solo podía ser contenido por un fundamentalismo suní más contundente.

La devolución de Irak a manos chiitas y a la influencia iraní, tras la invasión de EE. UU., interpretada como intento o riesgo de *chiitización* iraquí total, impulsó la llegada de Al-Qaeda, la posterior creación del califato y la eclosión del terrorismo, un fenómeno global que exigió una respuesta global, unánime y coordinada, de toda la comunidad internacional.

Entre los efectos directos sobre la globalidad, relacionados con decisiones iraníes, el más obvio es del programa nuclear iraní, tema del que se ocupa y al que se dedica un capítulo específico de este libro. El temor a que, a la vista de sus incumplimientos reiterados con la obligada transparencia, Irán pudiera estar dotándose de armamento nuclear, hizo sonar todas las alarmas, hasta el punto de que los miembros permanentes con derecho a veto en el CSNU se sintieron unánimemente compelidos a sentar a Irán en una mesa de negociaciones hasta alcanzar, tras largos años, un acuerdo que aportara un mínimo de seguridad.

Ningún acontecimiento puede reflejar mejor la dimensión global que ha llegado a alcanzar Irán que la reacción de toda la comunidad internacional frente a su programa nuclear, ni visualizar mejor la posición de *Irán en la encrucijada global*.