

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Comité de Estudios de Asuntos Africanos, de los Países Árabes y Oriente Medio

“EE.UU. versus Irán: ¿Un nuevo episodio de la guerra contra el terror?”

Por Ramón Blecua Casas, Diplomático, Consejero en la Embajada de España en Teherán 2000-2003, miembro del Comité de Estudios de Asuntos Africanos, de los Países Árabes y Oriente Medio del CARI.

Buenos Aires, 23 de noviembre de 2004

Un nuevo paradigma para un conflicto global

En los últimos cuatro años la situación en Oriente Medio se ha ido deteriorando de forma continuada, precipitándose hacia una crisis de consecuencias imprevisibles. Nunca antes se encontraron tan extendidos el resentimiento y la hostilidad hacia Occidente en el mundo árabe y musulmán, correspondido del otro lado por un temor creciente al peligro islámico. El colapso del proceso de paz, seguido del tremendo impacto que supuso el ataque terrorista del 11 de septiembre en EE.UU. Y la escalada militar norteamericana que desembocó en las invasiones de Iraq y Afganistán, han exacerbado la multitud de conflictos subyacentes en una de las regiones más volátiles del planeta. La cruzada contra el eje del mal y la guerra contra el terror han convertido la teoría de Huntington del choque de civilizaciones en el nuevo paradigma sobre el cual se justifica la inevitabilidad del conflicto, cuyos frentes de lucha no tienen una limitación geográfica. Por otro lado, la invasión de Iraq ha proporcionado a los seguidores de Ben Laden la bandera que necesitaban para movilizar el enorme descontento acumulado en amplios sectores musulmanes.

Gareth Evans, en su ensayo sobre los nuevos parámetros de seguridad en el siglo XXI, señala que la respuesta norteamericana al fenómeno del terrorismo global desde el 11 de septiembre ha debilitado la arquitectura institucional internacional y el derecho al uso de la fuerza en legítima defensa, sustituyéndolas por una doctrina de ataque preventivo. Dicho esto, no es fácil presentar alternativas al papel de hiperpotencia que ha asumido Estados Unidos. Precisamente por ser un rol imprescindible, las responsabilidades del gobierno norteamericano a escala global han aumentado considerablemente, así como la trascendencia de sus decisiones. Por esa razón resulta preocupante la pérdida de poder de convicción y autoridad moral que ha sufrido EE.UU. A raíz de la invasión de Iraq y su capacidad de persuadir a otros para crear sinergias o alianzas que permitan perseguir objetivos comunes

La victoria del presidente George W. Bush, en unas elecciones con un alto índice de participación, le han otorgado una legitimidad sin discusión en el plano político interno. Su cuestionada política exterior ha sido revalidada y su control del Congreso y el Senado le otorga un amplio margen de maniobra para definir las prioridades de su nuevo mandato. La experiencia iraquí, lejos de inducir a la administración republicana a considerar con mas prudencia abrir nuevos frentes en la zona, parece haberseles empujado a una huida hacia delante. La lapidaria frase del vicepresidente Cheney: “nosotros no negociamos con el mal, lo derrotamos”, muestra que los halcones republicanos apenas pueden contener su impaciencia de ocuparse de la Republica Islámica de Irán. Los recientes cambios en la nueva administración son prueba de que el sector duro ha salido reforzado y los que se oponían al intervencionismo bélico unilateral en la CIA o el Departamento de Estado han sido eliminados.

La misma máquina de propaganda que preparó a la opinión pública para la guerra en Iraq se ha puesto en movimiento, planteando los siguientes objetivos: evitar el desarrollo de armas de destrucción masiva, especialmente nucleares, cortar el apoyo a los grupos terroristas en Iraq, Afganistán y territorios palestinos y apoyar a las fuerzas democráticas que luchan contra la dictadura clerical. Esta estrategia se vio frenada coincidiendo con la recta final de la campaña electoral, a raíz de las múltiples reacciones

negativas en círculos políticos y académicos, que reclamaban de forma unánime un nuevo enfoque en la política hacia Irán. Sin embargo, es probable que, tras la reelección del presidente Bush, Irán tenga muchas posibilidades de ser la estrella invitada en el nuevo episodio de la guerra contra el terror.

Los neoconservadores en Teherán y el fin de la utopía reformista

Toda esta compleja situación regional se ha visto afectada en los últimos dos años por la evolución de la situación interna en Irán. El fin de la utopía reformista de Khatami y la derrota de los elementos más moderados y progresivos del régimen, ha dejado a los conservadores en control completo de los resortes del poder. Lo significativo es que esto se produce en un contexto de secularización y desideologización creciente de la sociedad iraní, cada vez más distanciada de la elite clerical conservadora. Sin embargo a corto plazo la situación se mantiene en una tensa calma, con un fortalecimiento evidente de los mecanismos en que se apoya la República Islámica. A pesar de eso, no se ha resuelto la crisis política de fondo que ha marcado los últimos años por la incapacidad de resolver las contradicciones fundamentales del sistema, basadas en la duplicidad de centros de poder que atraviesa toda la estructura política del país, enfrentando las instituciones controladas por la elite clerical con las instituciones representativas democráticamente elegidas. Además, existen múltiples centros informales de poder y una compleja red de relaciones personales basados en grupos familiares, círculos clericales fundaciones revolucionarias, redes de patrocinio, etc. Este sistema tiene una influencia considerable en los procesos de toma de decisiones, siendo el motivo de las políticas contradictorias y cambiantes alianzas a través del espectro político.

Las elecciones municipales del 2003, una de las más libres en la historia de Irán, indicaron ya un cambio de tendencia significativo. Compitieron casi todas las tendencias, pues en estas elecciones no interviene el Consejo de Guardianes, sin embargo, las divisiones entre los grupos reformistas, unido a su mala gestión en la anterior legislatura, errores políticos y exceso de confianza precipitó una debacle electoral tan sorprendente como sus triunfos iniciales. Las elecciones parlamentarias de febrero 2004 han marcado la caída del movimiento reformista y la utopía de un cambio político consensuado en Irán. La victoria de los conservadores, ya decidida de antemano por la eliminación preventiva de los principales candidatos reformistas, fue refrendada por un electorado desencantado y apático. Las elecciones, con una participación del 51,15% de los votantes inscritos, pueden considerarse como un triunfo para la elite clerical conservadora, que consiguió eliminar a sus oponentes políticos sin sufrir el pronosticado castigo de una abstención generalizada. Sin embargo, ha sido una victoria pírrica, pues en las grandes ciudades la participación no superó el 32%. Asimismo la pasividad de la opinión pública ante la eliminación política de los políticos reformistas no se debió a que se pasase al bando de los conservadores, sino que el desencanto y decepción por la actuación de los reformistas les llevó a no movilizarse en apoyo de los mismos. Los conservadores consiguieron en torno a un 70% de los escaños en una especie de plebiscito planteado por el régimen en un marco de intensas presiones por parte de Washington. El nuevo Parlamento quedó integrado por las siguientes facciones:

1. Conservadores moderados, agrupados en la coalición por el desarrollo del Irán islámico y en el partido de los ejecutivos de la construcción.
2. Conservadores radicales, representantes del ala más ideológica del clero, Bazaar y Guardianes de la Revolución.
3. Reformistas moderados, vinculados a la coalición del clero combatiente fundamentalmente. Son los restos de la coalición que apoyó al presidente Khatami, divididos y sin liderazgo claro.
4. Independientes vinculados a la política regional y local. Generalmente suelen bascular hacia la órbita de la mayoría por razones prácticas.

Las elecciones no marcan en sí cambios radicales en la estructura de poder de la República Islámica sino que son el punto de partida de las negociaciones entre las distintas facciones de la elite del sistema, como bien explica Siamak Namazi, destacado analista político iraní. No debemos esperar por tanto dramáticos cambios políticos. En este momento se observa una mayor unidad política en torno a una agenda conservadora pragmática bajo la autoridad incontestable del líder supremo. El Parlamento se ha subordinado a sus dictados, apareciendo como protagonista de la nueva mayoría Gholam Alí Haddad

Adel, yerno del propio Khamenei. Hasta las próximas elecciones presidenciales de junio 2005 dominará probablemente una política moderada, aunque la posibilidad de luchas internas dentro del campo conservador para designar un candidato introduce un elemento de imprevisibilidad. El papel del ex presidente Rafsanjani en este contexto aún no está definido y es difícil juzgar su influencia real precisamente por su afición a mover los hilos desde la sombra. En cualquier caso es una figura política clave que, caso de decidir no presentarse él mismo a las elecciones, puede determinar hacia donde se inclinará la balanza del poder.

La nueva mayoría es consciente de su necesidad de buscar legitimidad social, por lo cual ha adoptado un programa minimalista que permita atraer a los reformistas moderados y ganar popularidad, con políticas dirigidas a mejorar la gestión y ofrecer mejores servicios o afianzar el papel de Irán como potencia regional. El programa económico estaría contenido en el marco de perspectivas elaborado por la oficina del líder, concentrándose en la apertura económica, el bienestar social, la tecnología de la información y la promoción del sector agrícola e industrial. El uso del fondo de estabilización del superávit petrolero es otra útil herramienta para asegurarse la lealtad de quienes dependen del enorme sector público. El grupo de los denominados conservadores pragmáticos parece dispuesto a reestructurar las prioridades domésticas e internacionales a fin de asegurar la supervivencia del sistema, sobre la base del principio de flexibilidad expresado por el ex presidente Rafsanjani significativamente, las principales figuras políticas de este grupo, como el Ayatollah Hassan Rohani, Ahmed Tavakoli o Mohamed Reza Bahonar ya han lanzado mensajes que apuntan a su disposición a llegar a acuerdos concretos con EE.UU. La diferencia fundamental con aperturas anteriores es que ellos tienen el control de los centros de decisión en materia de política exterior y seguridad, así como el suficiente capital político para alcanzar un consenso dentro del régimen.

El resultado del fracaso del movimiento reformista reabre la cuestión de quien recogerá el legado revolucionario, muchos de cuyos componentes están relacionados con el fuerte nacionalismo iraní y su lucha contra la injerencia externa más que en factores ideológico-religiosos en estas condiciones, las alternativas de los reformistas son limitadas: retirarse a la sociedad civil para reconstruir su base social, unirse a la oposición fuera del sistema enfrentándose al régimen o aceptar un papel decorativo con algunos restos de poder. Las demandas de mayores reformas políticas y libertades sociales no van a desaparecer a pesar del desencanto de la mayoría de la población con la política. Las limitaciones de las libertades conquistadas en la época de Khatami han afectado visiblemente a periodistas y activistas políticos opositores, aunque se siguen aplicando de forma selectiva. Sin duda el proceso de transición política ha perdido una batalla, pero a largo plazo no es posible para el sistema ignorar las demandas de una población impaciente por disfrutar de mayores libertades políticas, sociales y culturales. La concesión del premio Nóbel de la paz en 2003 a Shereen Ebadi, abogada defensora de los derechos humanos y activista a favor de la igualdad de la mujer desde dentro del sistema, subraya precisamente estos valores.

Como indica Wilfried Buchta, el debate internacional sobre cómo tratar con Irán, refleja una genuina perplejidad sobre cuál es el efecto que ciertas acciones pueden tener en el complejo y fluctuante medio político interno. Ni el resultado de las luchas internas ni la presión externa pueden ser predecidos con seguridad. Ante la evidencia de que no es de esperar un proceso de cambio violento provocado por un levantamiento social, se plantea la disyuntiva de si los conservadores pragmáticos estarán dispuestos a llegar a los compromisos que los reformistas no pudieron asumir.

La nueva doctrina de seguridad regional y la cuestión nuclear

Frente a la red de alianzas construida con motivo de la I Guerra del Golfo, a partir del 2002 la doctrina de ataques preventivos, la guerra contra el terror y la definición de un grupo de países como integrantes del eje del mal abre paso a un giro en la política de seguridad norteamericana definido por la implicación militar directa de Estados Unidos en el Golfo y Asia Central. Hasta ese momento, Washington actuaba en gran medida a través de sus aliados, especialmente Israel, Turquía, Arabia Saudita o Egipto. Tras el discurso del Estado de la Unión de enero de 2002 y la invasión de Iraq, el endurecimiento de la posición hacia Irán marcó una estrategia de confrontación definida por tres preocupaciones fundamentales: armas de destrucción masiva, terrorismo e interferencias en el conflicto palestino-israelí. Los desafíos geopolíticos planteados por Irán lo colocan así en el centro de las preocupaciones norteamericanas. Sin embargo actualmente existe una división de posiciones entre quienes siguen manteniendo que la única

solución es un cambio de régimen en Teherán y que no puede haber negociación posible con el establishment clerical y aquellos que consideran que Estados Unidos no puede permitirse el lujo de esperar una nueva generación de líderes iraníes y debe resolver los problemas existentes con las autoridades actuales.

La misma división podría encontrarse en los círculos dirigentes en Teherán, con dos escuelas de pensamiento que el Dr. Mahmoud Sariogham define como ideólogos revolucionarios y pragmáticos desarrollistas. El primer grupo se mueve por consideraciones de seguridad al considerar que existe una amenaza real ante el riesgo que supone una alianza hostil norteamericana e israelí contra la República Islámica. Frente a ellos se encuentran los que defienden la posibilidad de un compromiso que permitiría al régimen concentrarse en el desarrollo económico y abordar los graves problemas sociales del país, construyendo así la base de su influencia como potencia regional. Este sector sería proclive a un compromiso que no afectase los intereses vitales de Irán, abordando la cuestión nuclear y el apoyo a los grupos radicales palestinos. En este sentido es perceptible una gran fluidez en esta pugna entre los ideólogos y los pragmáticos, directamente relacionada con la percepción de una inevitable confrontación con Estados Unidos.

Durante 2003 Irán fue objeto de intensas presiones por la constatación de sus avances en el programa nuclear y supuestos incumplimientos del sistema de salvaguardias, especialmente al no informar de la construcción de instalaciones dirigidas a enriquecimiento de uranio en Natanz y de agua pesada en Arak. Estados Unidos presionó para llevar el asunto al Consejo de Seguridad con el fin de imponer sanciones, mientras los países europeos optaron por la diplomacia para que Irán se adhiriese al Protocolo de Garantías Adicionales. Finalmente, el 20 de octubre del año pasado Irán firmó un compromiso con la mediación de Francia, Gran Bretaña y Alemania. La base del acuerdo era la suspensión del enriquecimiento de uranio y el compromiso de firmar el protocolo de garantías adicionales.

El programa nuclear iraní, iniciado en 1974 precisamente bajo auspicios norteamericanos, ha sido un irritante permanente en las relaciones con Estados Unidos, que desde la Revolución Islámica intentó obstaculizar la colaboración rusa en este campo, dirigía fundamentalmente a la construcción de la central nuclear de Busher. Esta central es del modelo de reactor de agua ligera, con lo que su utilización para un programa militar es muy poco probable. Sin embargo en el 2002, el MKO denunció la existencia de instalaciones secretas dirigidas al enriquecimiento de uranio. A raíz de las inspecciones de la AIEA y las presiones internacionales, Irán reconoció que tenía un avanzado programa para el enriquecimiento de uranio y estaba decidido a contar con el ciclo completo de producción de combustible nuclear para uso civil. Asimismo, se justificó diciendo que no había violado sus compromisos dentro del Tratado de No Proliferación pues estas instalaciones no estaban en condiciones de funcionamiento y por tanto aun no estaba obligado a declararlas. Lo que quedó en evidencia es que, al margen de que Irán hubiese violado o no formalmente sus compromisos dentro del TNP, su comportamiento resultaba sospechoso y existían indicios de programas de investigación y desarrollo que abrían la posibilidad de la existencia de un programa nuclear de uso militar. Tras diversas inspecciones de expertos de la AIEA y ante la amenaza de trasladar el caso al Consejo de Seguridad, el gobierno iraní aceptó firmar un acuerdo con Gran Bretaña, Francia y Alemania suspendiendo las actividades de enriquecimiento y el desarrollo de centrifugadoras. Asimismo se comprometió a firmar el Protocolo de Garantías Adicionales. A cambio de ello, Irán esperaba ver reconocida su colaboración y obtener cooperación tecnológica para desarrollar su programa nuclear civil.

El optimismo levantado por este acuerdo se desvaneció pronto, cuando la AIEA juzgó que el informe iraní no había reconocido ciertas actividades con centrifugadoras avanzadas y se descubrieron trazas de polonium, un elemento usado en programas militares. En el fondo se encontraban las diferencias de interpretación de que implicaba la suspensión de actividades de enriquecimiento y actividades relacionadas. Las presiones de la AIEA, impulsadas por Estados Unidos y los países de la Unión Europea fueron utilizadas por Irán como excusa para denunciar el incumplimiento del acuerdo por los países europeos y reclamar su derecho a seguir produciendo centrifugadoras. Al mismo tiempo se cruzaron amenazas entre ambos lados, con filtraciones a la prensa sobre un plan israelí para bombardear las instalaciones nucleares iraníes. A esto respondió el ministro de defensa, almirante Shamkhani con el anuncio de la prueba con éxito de la nueva versión del misil Shahab 3, con capacidad para alcanzar Israel y las bases norteamericanas en el Golfo. El propio ministro de defensa advirtió que los ataques

preventivos no eran monopolio de Estados Unidos y existían sectores de las fuerzas armadas iraníes que proponían lanzar ataques preventivos contra fuerzas norteamericanas en Iraq y Afganistán.

La reunión mantenida en París a fines de agosto fue una señal positiva respecto a la continuación de las conversaciones para resolver por vía diplomática este potencial conflicto. Teherán siguió insistiendo en su voluntad de colaborar con la agencia internacional siempre que se despolitice su caso y reciba en compensación asistencia técnica, aunque en las filas conservadoras empiezan a oírse con más frecuencia voces que reclaman abiertamente buscar un equilibrio estratégico con sus potenciales enemigos, para lo cual necesitarían adquirir armas nucleares. El informe preliminar circulado por la AIEA el 1 de septiembre avaló esta vez la mayoría de los argumentos iraníes, reiterando que no hay pruebas de un programa militar, aunque se mantienen ciertas dudas sobre las centrifugadoras avanzadas y acceso a algunas instalaciones. Finalmente, el pasado 14 de noviembre se alcanzó un nuevo acuerdo, que resuelve las ambigüedades del alcanzado en octubre del 2003, justo antes de la reunión del Consejo de la AIEA el 25 de noviembre. Irán reafirma su compromiso voluntario con una suspensión total de las actividades de enriquecimiento a cambio de que los países europeos ofrezcan un programa de cooperación política, económica y tecnológica. Las instalaciones en disputa se pondrán bajo control de la AIEA y el parlamento iraní deberá ratificar el Protocolo de garantías adicionales. Esta declaración se deberá plasmar en un acuerdo formal por el cual ambas partes asumirán los compromisos concretos que lo pondrán en práctica. No se puede descartar que surjan problemas que hagan descarrilar este acuerdo, pero ambas partes han puesto de manifiesto una clara voluntad política de resolver este contencioso.

En el debate sobre el enriquecimiento de uranio existe un problema de percepciones sobre las potenciales amenazas y riesgos mutuos. El problema es que existen dos interpretaciones sobre el programa nuclear iraní, la que defienden Estados Unidos e Israel, que considera que Irán ha tomado ya la decisión estratégica de desarrollar un programa de armas nucleares, y la interpretación de otros países de la Unión Europea que mantienen que la decisión de contar con una capacidad propia de producción de combustible nuclear no presupone la voluntad de desarrollar un programa militar, aunque sí le permitiría con relativa rapidez entrar en el club nuclear de considerarlo necesario. La cuestión es básicamente un problema de plazos y de inminencia del riesgo, así como de qué medios serían más eficaces para asegurar la colaboración de Irán. Otra cuestión relacionada con esta es el reconocimiento de las legítimas preocupaciones de seguridad de Irán, rodeado de países con armamento nuclear como Israel, Pakistán, Rusia y Turquía, en este caso bajo control norteamericano. La primera conclusión es que el problema nuclear no puede tratarse en abstracto y aislado de los demás problemas estratégicos y de seguridad que afectan a Irán. La posibilidad de llegar a acuerdos por vía diplomática ha sido demostrada. La cuestión es que estos deben abordarse en un marco regional mas amplio que contemple garantías para ambas partes.

¿Hacia un conflicto Irán-EE.UU?

Las señales de Washington respecto a una escalada en sus esfuerzos para forzar un cambio de régimen no ayudan a convencer a Irán de que es rentable jugar un papel constructivo y abstenerse de mantener bazas potencialmente dañinas para los intereses norteamericanos resulta evidente a estas alturas que la estrategia de confrontación con Irán ha impedido una coordinación política que hubiera sido fundamental para la estabilidad de la posguerra en Iraq. El paso de algunos de los secuestradores de Al Qeda por territorio iraní y ciertos contactos entre responsables de los servicios de información iraníes con representantes de Ben Laden serian la base de alegaciones de una colaboración entre Irán y Al Qeda. Sobre una serie de hechos aislados e inconexos se está armando toda una conspiración que pretende implicar a Iran en los ataques del 11 de septiembre. Es innegable que operativos de Al Qeda han pasado por Irán, en unos casos ilegalmente y en otros tolerados por los servicios de seguridad iraníes, sin embargo la coincidencia de estrategias u operaciones entre el régimen iraní y Ben Laden, especialmente el 11/9, carece de sentido, como ha reconocido el propio jefe adjunto de la CIA, John MacLaughlin.

El problema de colocar al régimen iraní en un callejón sin salida es que Irán tiene un enorme peso estratégico en la región y es clave para garantizar la estabilidad del Golfo, Iraq y Afganistán, donde las fuerzas norteamericanas están peligrosamente expuestas. Frente a los neoconservadores y su discurso belicista, se encuentran otros sectores que consideran que la falta de diálogo con Irán va en contra de los intereses norteamericanos y que es necesario cambiar el enfoque en las relaciones con la República

Islámica. El Consejo de Relaciones Exteriores celebró recientemente un seminario sobre la necesidad de diseñar una nueva política norteamericana hacia aquel país. En sus conclusiones, el CRE determinó que la estrategia de cambio de régimen no tiene posibilidades de prosperar y que existen cuestiones urgentes relacionadas con Irán que exigen un diálogo, identificando áreas de interés común y manteniendo presiones en problemas que supongan una amenaza. Las recientes declaraciones del presidente Bush durante la cumbre de APEC indican que la política hacia Teherán sigue influida por su visión de la maldad intrínseca del régimen. Las advertencias respecto al programa de misiles o las acusaciones respecto a incumplimientos del acuerdo aún antes de su entrada en vigor, basándose en informaciones del MKO, indican que no existe voluntad de rebajar la tensión. Hasta qué punto se trata de una estrategia complementaria de las aperturas diplomáticas europeas para asegurarse las necesarias concesiones iraníes o se basa en el convencimiento de una inevitable confrontación se verá en los próximos meses. La nueva administración norteamericana se enfrentará a una trascendental elección entre ideología y diplomacia.

La constatación de que la estrategia asumida por la administración republicana esta produciendo efectos contrarios a los objetivos perseguidos no supone ninguna satisfacción para sus críticos dentro y fuera de EE.UU. Evidentemente no existe una solución rápida o milagrosa para la compleja maraña de problemas descritos, pero sí existen una serie de hilos que pueden ayudar a salir del laberinto. El primero de ellos es sin duda la imperiosa necesidad de ofrecer una perspectiva de autogobierno viable para el pueblo palestino antes de que la destrucción sistemática de la Autoridad Palestina elimine a los interlocutores que pueden todavía llegar a un acuerdo. El otro es proponer un proceso creíble de cesión real de soberanía en Iraq, que reconozca el papel político que debe jugar la mayoría chiíta en aplicación de los principios democráticos que se suponen animan la intervención norteamericana. Esto nos lleva a la tercera e igualmente trascendental de las tareas pendientes: establecer un nuevo marco de cooperación y dialogo entre Irán y EE.UU. La estrategia norteamericana de promover un cambio de régimen en Teherán ha sido fuente de innumerables problemas y una de las razones de la deriva radical de la revolución islámica. En estos momentos, existen suficientes intereses comunes entre ambos países para crear las bases de una cooperación que sienta las bases de una nueva estructura de seguridad regional y fortalezca a los elementos más pragmáticos en Irán. La cuestión de la no proliferación, la contribución a la estabilidad en Iraq y Afganistán, la colaboración en la lucha contra Al Qeda y otros grupos terroristas y la no interferencia en un relanzado proceso de paz serían elementos necesarios de este acuerdo.

* * *