

## Impacto de la política exterior de Irán en las dinámicas de poder y seguridad en Oriente Medio

Impact of Iran's foreign policy in power and security dynamics in the Middle East.

Paloma GONZÁLEZ DEL MIÑO

Universidad Complutense de Madrid

[palomagm@cps.ucm.es](mailto:palomagm@cps.ucm.es)

<https://orcid.org/0000-0002-9710-1750>

Recibido 29/08/2019. Revisado y aceptado para publicación 13/12/2019

**Para citar este artículo:** Paloma GONZÁLEZ DEL MIÑO (2019), "Impacto de la política exterior de Irán en las dinámicas de poder y seguridad en Oriente Medio" en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 27, pp. 184-202.

**Para acceder a este artículo:** <https://doi.org/10.15366/reim2019.27.012>

### Resumen

El contexto político y de seguridad en Oriente Medio está marcado desde 1979 por Irán que se erige como un "Estado revisionista" de su política exterior, con vocación de convertirse en una potencia líder en una región de alianzas líquidas, donde las balanzas de poder son susceptibles de cambios constantes. Las aspiraciones de la República Islámica de Irán distorsionan las bases fundamentales de las estrategias de seguridad para varias potencias externas y regionales. Este artículo analiza las tendencias de la política exterior de Irán en el ámbito de las dinámicas de poder y seguridad regional.

**Palabras clave:** Irán/ Oriente Medio/ dinámicas de poder/ estrategias de seguridad/ política exterior/

### Abstract

The political and security context in the Middle East has been marked since 1979 by a state that set itself up as a "revisionist state" with the aim of becoming a regional power in a region of 'liquid alliances', where the scales of power are susceptible to constant changes. The aspirations of the Islamic Republic of Iran have disrupted the fundamental bases of security strategies for several powers regional and external powers. This article analyses the tendencies in Iran's foreign policy in the framework of power dynamics and regional security.

**Keywords:** Iran/ Middle East/ power dynamics/ security strategies/ foreign policy/

## Introducción

La evolución de Oriente Medio desde la década de 1980 viene marcada por el surgimiento de uno de los acontecimientos más importantes de la segunda mitad del siglo XX: la Revolución Islámica de Irán. Este proceso *sui géneris* supuso un revulsivo ideológico, un contrapunto a las políticas de determinados países de la región y un giro cardinal en las agendas internacionales de varias potencias mundiales con significativos intereses geopolíticos y económicos en un área caracterizada por la multipolaridad y dispersión del poder. Así mismo, esta República Islámica representa un modelo antioccidental, religioso, con un novedoso sistema socio-político y que en el ámbito externo aspira a ensanchar su capacidad de actuación e influencia compitiendo con otros actores regionales.

En este último aspecto, la Revolución en el plano internacional:

“ha consolidado la posición de Irán hacia el no alineamiento estricto, el anti-imperialismo en sentido amplio, y el anti-sionismo, lo que le valió el aislamiento internacional durante muchos lustros. Los principios de la política exterior iraní diseñados por Jomeini han quedado marcados permanentemente en el ideario republicano, y tanto su sucesor Jameneí como los diversos presidentes desde entonces, han mantenido esos principios, a pesar de los cambios de orientación que las diversas administraciones han tenido” (Zaccara, 2019: pp. 40-41).

La desconfianza que genera Irán en la comunidad internacional, especialmente en sus vecinos regionales, obedece a carácter revolucionario y antagonista que nutre esta Revolución frente a la anterior etapa monárquica, traduciéndose en un cambio en la geopolítica de Oriente Medio.

En una región de alianzas líquidas utilizando el concepto de “modernidad líquida”<sup>1</sup> de Zygmunt Bauman que es aplicable a Oriente Medio, donde las rivalidades y los equilibrios de poder son susceptibles de cambios constantes, las aspiraciones de la República Islámica de Irán trastocan las bases fundamentales de las estrategias de seguridad para varias potencias externas y regionales. Desde su constitución como república, Irán ha ido resistiendo al aislamiento regional e internacional y a las políticas hegemónicas de Estados Unidos y de sus cardinales aliados, las Monarquías árabes e Israel, al ser percibido como una amenaza regional.

El régimen iraní basa su política exterior y de seguridad en distintos vectores: alcanzar un grado adecuado de poder conforme a sus capacidades de potencia regional (Esposito, Ramazani, 2005), mantener la seguridad nacional y afianzar alianzas con determinados actores. Esta política se canaliza mediante el *realismo defensivo* a través de un sistema de alianzas formado por determinados Estados y por el eje de resistencia (milicias y movimientos afines a los que financia, entrena y apoya), en un contexto regional de vulnerabilidad, fragilidad y cambio persistente. Igualmente, en el escenario regional las rivalidades son mutables pudiéndose también aplicar la

---

<sup>1</sup> En Oriente Medio “no hay bloques sólidos y cuando se forja una alianza no se fundamenta en una identidad o proyecto común sino en el miedo. La percepción de qué o quién representa una amenaza cambia en función de acontecimientos puntuales y es así como proliferan alianzas que se circunscriben a un tema y suelen tener fecha de caducidad. Son alianzas líquidas que se adaptan al relieve. La otra cara de la moneda es que las rivalidades también son líquidas. Actores tradicionalmente enemistados hacen frente común en un tema concreto sin con ello reconocerse como aliados.

Lo líquido ha ido ganando a lo sólido sin sustituirlo plenamente. Por eso, tan importante como intentar entender las alianzas líquidas, es explicar por qué hay actores que persisten en la voluntad de forjar alianzas sólidas y también por qué algunas rivalidades son constantes” (Solé i Lecha, 2016).

expresión “alianzas líquidas” dado que actores desunidos pueden conjuntar intereses en un tema concreto, sin que esto presuponga su posición de aliados (Solé i Lecha, 2016).

En Oriente Medio está en juego el control y la institucionalización de áreas de influencia política, económica y energética. Este contexto, Irán lo traduce en el binomio amenazas y oportunidades, que se encauzan a través de una política exterior pro-activa ante las transformaciones geopolíticas de la región y el cambio en cuanto al papel ejercido por Estados Unidos, que ha pasado de una estrategia de *offshore balancer* a profesar menor atención a un área que ya no es cardinal para la política exterior norteamericana. Así mismo, la inseguridad, la agitación regional, el debilitamiento de antiguas potencias regionales (Siria, Egipto, Iraq) y el papel de actores no estatales de carácter político-militar (Hezbollah, DAESH, Al-Qaeda, los hutíes y Hamás) se posicionan como catalizadores que son aprovechados, no solo por el antiguo reino persa, en un juego de equilibrios de poder regional.

Irán inició una notable escalada para desarrollar sus capacidades nucleares, heredadas del periodo monárquico, a fin de asegurar su independencia y valor geopolítico en el plano exterior, convirtiéndose en un factor estratégico. Este interés por la energía nuclear genera gran preocupación regional e internacional y adquiere su punto álgido durante el mandato de Mahmood Ahmadinejad y la imposición de sanciones internacionales, que tras un largo período terminan derivando en las negociaciones nucleares de Viena. La firma del tratado *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) en 2015, junto con las actuaciones de sus aliados en Siria, Líbano, Yemen e Iraq, genera la imagen de un Irán fortificado con mayor capacidad de actuación en la región y en las agendas de otros actores extra-regionales.

Este artículo analiza las principales tendencias de la política exterior de la República Islámica de Irán en Oriente Medio, paradigma de Estado axial, partiendo de los principios teóricos y la mutabilidad de los procesos regionales. Este “pivote geopolítico” en expresión de Brzezinski (2007), que es más excelso que la transcendencia que supone su posición geográfica, evoluciona hacia un actor geoestratégicamente activo por la capacidad de ampliar su poder en la región, en función de su vocación de potencia regional y por las propias dinámicas de la zona acentuadas desde comienzos del presente siglo.

Para ello, el estudio que parte de la conceptualización de Irán como Estado axial en su vertiente de actor decisivo e influyente en una región en remodelación, se asienta en dos planteamientos: a) el pragmatismo, más que la ideología, configura la política exterior iraní, sirviendo como mecanismo de refuerzo de las figuras clave del régimen (Jomeini, Jameneí, Rasfsayaní, Ahmadineyad y Rouhani), que la dotan de un cariz muy personalista y la convierten en un instrumento de relevancia y apoyo interno a su gestión; b) la política exterior iraní aplica tres principios centrales: interés nacional y seguridad del Estado, autonomía respecto a actores extra-regionales y establecimiento de una red de alianzas mediante el sistema de balance de poder. Si bien las dos primeras son consustanciales a todos los Estados y responden a planteamientos doctrinales del Realismo Político, las otras dos señaladas caracterizan a este actor internacional.

Irán ha ido adquiriendo mayor capacidad de actuación en el área, desarrollando estos principios eje de política exterior en función de la evolución de la región. La tradicional vocación de potencia regional junto a las capacidades, posibilitan jugar un papel destacado en la actual reorganización del mapa de Oriente Medio agudizado por los conflictos. Irán se ha posicionado como un actor clave, al ser lo que Paul Kennedy categoriza como Estado axial (dimensión física, población, potencial económico, localización geográfica y capacidad para influir en la estabilidad regional e internacional). Por tanto, actuar como un actor decisivo e influyente es el objetivo, buscando incrementar su supremacía mediante el fortalecimiento de alianzas con actores estatales y no estatales para reforzar su posición.

En la primera parte del artículo se analiza la propia concepción de Irán como potencia regional histórica y las repercusiones que conlleva en relación a los intereses de otros países con aspiraciones geopolíticas. La segunda parte, se centra en examinar cómo el despliegue de la política exterior iraní genera un dilema de seguridad en Oriente Medio, distorsionando las relaciones con algunos vecinos que adoptan políticas defensivas. Sin embargo, no es objeto de este artículo desarrollar ningún caso concreto de estudio, sino ofrecer un panorama transversal. En la tercera parte, se estudian las negociaciones de Viena que derivaron en el acuerdo JCPOA y sus consecuencias en la política exterior iraní posibilitando la apertura internacional de Irán, aunque queda frenada con la decisión de EEUU de retirarse del dicho acuerdo y la imposición de sanciones, lo que supone serias repercusiones en la economía y en el bienestar de los ciudadanos, incrementándose las protestas en pro de reformas económicas y sociales.

### **Una constante: la propensión a ser potencia regional**

La política exterior iraní es el resultado de una construcción histórica e identitaria en torno a la contraposición entre los conceptos de “lo persa” y “lo árabe”. Los iraníes basan su rol, tanto en el Golfo Pérsico como en Oriente Medio, en su trayectoria como gran potencia regional desde el Imperio Aqueménida (Hourcade, 2016). Es una constante por parte de los líderes del país reclamar este reconocimiento de actor *hegemón* regional (Katzman, 2017, p. 2), como potencia natural e inevitable con vocación de desplegar su influencia a nivel multisectorial. Históricamente, Irán ha desarrollado esta condición de potencia ya sea en la Ruta de la Seda o en el período monárquico, lo que le ha permitido gozar de su poderosa economía, así como manejar una sociedad multiétnica compuesta por una amplia variedad de minorías.

Su ubicación le granjea una posición privilegiada en el control de zonas estratégicas (estrecho de Ormuz, mar Caspio, Cáucaso Sur o la amplia frontera que comparte con Afganistán o Pakistán). Esta geografía favorable contribuye a que Irán entrase en la *Estrategia de Gendarmes* diseñada por Estados Unidos para controlar Oriente Medio y prevenir la expansión del comunismo en la región. También, sirvió para contener a los regímenes aliados de Moscú como los gobiernos baazistas de Damasco y Bagdad. En suma, Irán se convierte en uno de los dos pilares centrales de la política exterior norteamericana en el Golfo, lo que también significa el apoyo al régimen autocrático del Sah y beneficiarse de los cuantiosos créditos que Washington otorgó a Teherán. Sin embargo, desde la Revolución de 1979, el régimen opta por la oposición a la potencia norteamericana en la región, abriendo el camino a una escalada bilateral de enfrentamientos al oponerse al modelo de dominio e influencia política y económica diseñado.

En la esfera del mundo árabe, Irán siempre ha sido percibido con temor y desconfianza, especialmente entre los Estados del Golfo, no circunscribiéndose únicamente al conflicto religioso, sunníes y chiíes, sino que está enraizado en su problemática geográfica frente a las pequeñas petromonarquías (Marschall, 2003) y en la interconexión ideología e intereses nacionales-securitarios. Los iraníes son plenamente conscientes de las apreciaciones negativas que provocan, por lo que formulan la política exterior en base a la poderosa mezcla de orgullo nacional asentado en una historia milenaria, en sus capacidades y lo que se puede considerar como *iranocentrismo* (Sariolghalam, 2015): la predisposición natural e histórica del país a posicionarse como una nación hegemónica en la región. Por otra parte, si remontamos a los distintos periodos históricos, también hay que considerar que esta nación se ha sentido amenazada por un enemigo exterior que ha ido variando a lo largo del tiempo.

La relación política exterior iraní con los códigos geopolíticos es evidente. Siguiendo a Taylor y Flint, se entiende por este concepto “la evaluación, según su importancia estratégica y en

*tanto que amenazas potenciales, de lugares que están más allá de las fronteras del Estado”* (Taylor y Flint, 2002, p. 99). El régimen republicano iraní viene funcionando en política exterior conforme a los tres tipos de códigos geopolíticos: local (evaluación de los Estados vecinos estando relacionado con asegurar la integridad territorial y la seguridad); regional (imprescindible para los Estados que aspiran a adquirir posiciones de potencia en un área geopolítica concreta) y global (describe el papel del actor internacional en el mundo).

La política exterior de Irán viene demostrando que *“desde 1979 ha corroborado una notable estabilidad y continuidad. El enfoque básico de las políticas iraníes con respecto a Rusia, Europa, los principales países árabes y la cuestión palestina ha permanecido fundamentalmente intacto”* (Sariolghalam, 2015, p. 210). Aunque esta política participa de diversas escuelas de pensamiento, se circunscribe, principalmente, a dos corrientes, es decir, revolucionarios e internacionalistas, pero ambas muestran altas dosis de pragmatismo, asentándose en la teoría del realismo político. Desde su constitución en república, se puede dividir en 4 fases diferenciadas la acción exterior. La primera post-revolución, que dura una década (1979-1989), cuenta con mayor contenido ideológico e intenta expandir su modelo de república islámica sin éxito. La segunda fase, con Rafsanjaní y Jamenei, se centra en la inserción de Irán en la esfera regional mediante el mayor impacto dinamizador. El tercer período coincide con el ascenso político de Ahmadinejad, especialmente tras su reelección (2009), retro trayéndose al conflicto, a la ampliación de la narrativa antiimperialista y al incremento de las sanciones internacionales. La cuarta etapa se inscribe en la presidencia de Rouhani, que supone el regreso a enfoques más conciliadores.

### **Fundamentos de la política exterior iraní en la región**

Si analizamos los elementos clásicos de poder conforme a los postulados de Kenneth Waltz, Irán es un claro ejemplo de cumplimiento, es decir, posee una importante dimensión poblacional y de territorio, capacidad económica, dotación significativa en recursos naturales, estabilidad y competencias políticas. Estos elementos junto a su vocación de potencia regional y a la implementación del poder blando asentado en el panislamismo y antiimperialismo en su acción exterior posibilitan su catalogación como un actor relevante en Oriente Medio. A estas características hay que sumar otro rasgo propio para compensar la fragilidad de sus fuerzas convencionales frente a Estados Unidos y sus aliados regionales: la utilización de tácticas y estrategias asimétricas relevantes, mediante el reclutamiento, asesoramiento, financiación y entrenamiento de un variado elenco movimientos principalmente chiitas<sup>2</sup> asentados en los países vecinos.

La política exterior post-revolución, al igual que la de cualquier actor estatal, se inserta dentro de un sistema de limitaciones y oportunidades, partiendo de dos niveles de actuación: micro que se corresponde con el Estado-nación en el área regional y macro identificado con la comunidad internacional y no solamente con la islámica (ummah). Desde la Revolución de 1979 los intereses nacionales, la integridad territorial y la soberanía nacional, no se ciñen únicamente a los límites de su territorio pues su concepción teórica de política islámica, asentada en el chiismo, precisa garantizar los derechos de los musulmanes y de los movimientos de liberación nacional, como queda recogido en la Constitución.

La narrativa de la acción exterior de Irán combina el modelo ideológico (ideario de la revolución) como fundamento más importante de la seguridad nacional y factores no ideológicos: la religión, la cultura, la identidad, los intereses nacionales, la geopolítica y la economía (Sadeghi, 2008, p. 3), formando una ecuación interrelacionada entre la política interior y la geopolítica regional. Además, se añade un enfoque de carácter idealista asentado en valores y normas, mientras que su base realista responde tanto a la seguridad de este Estado como a expandir los intereses

---

<sup>2</sup> Un ejemplo es Hamás, que no es chiita.

nacionales mediante actuaciones pragmáticas y racionales en un orden internacional de carácter multilateral con objetivos transnacionales.

Si bien el realismo político constituye el paradigma clásico de las Relaciones Internacionales (Calduch, 1991, p. 2), la racionalidad de las acciones del Estado post-revolución iraní (poder, interés nacional y seguridad), insertan a este actor en el modelo teórico realista, que en opinión de Robert Keohane es el núcleo a partir del cual se generan las relaciones internacionales (Barbé, 1987, p. 151), siendo la política internacional una lucha de poder en expresión de Morgenthau. Junto a lo anteriormente mencionado, en el comportamiento de la República Islámica de Irán también hay que considerar el Balance of Power, que es uno de los dos niveles de análisis que establece el propio Hans Morgenthau (Barbé, 1987, p. 155), en el sentido de impedir la preponderancia de un Estado en particular. Una sociedad internacional hostil, con altas sistemáticas de descentralización y con una distribución de poder desigual permite explicar el comportamiento de los Estados teniendo en cuenta tanto las oportunidades como las limitaciones del sistema.

La tendencia de los Estados dentro del marco teórico del realismo político como agentes de poder, entendido como la capacidad de influir en el resto de Estados utilizando los recursos necesarios para satisfacer sus intereses nacionales, conlleva a competir por la hegemonía y a entrar en lo que en las Relaciones Internacionales se conoce como Dilema de Seguridad. En una sociedad internacional inminentemente anárquica, cuando un Estado pretende convertirse en potencia, el resto de Estados perciben esta situación como una amenaza a su seguridad nacional y a sus intereses como Estados-nación, lo que hace que comiencen a armarse o tomar medidas al respecto provocando una exponencial “espiral hostil” que lleva, irremediablemente, a un conflicto futuro (Mearsheimer, 2001).

En el terreno de las percepciones, este actor internacional se valora a sí mismo como un país rodeado de enemigos que pretenden atacar su hegemonía histórica (Warnaar, Zacara, Aarts, 2016). Su poder siempre ha estado circunscrito a las regiones de Oriente Medio y Asia Central, donde viene desempeñado sus aspiraciones imperiales a lo largo de la historia, aunque no existe una tendencia imperialista global como en otras potencias mayores. Si bien su política exterior fue de corte clásico durante la etapa monárquica, el nacimiento e impacto de la República Islámica deriva hacia posturas mucho más reactivas y defensivas tendentes hacia el realismo pragmático, provocando un Dilema de Seguridad si atendemos a la definición de Robert Jervis en el sentido de promover acciones que mejoren su seguridad, lo que puede comportar que otros Estados respondan de manera similar.

Sin duda, Irán ha sido un actor que ha sabido adaptar su política exterior cada vez que la región de Oriente Medio sufría cambios estructurales. A partir de la década de 1990, y concretamente tras el fin de la guerra Irán-Iraq, esta república teocrática comenzó a desplegar una acción exterior en base a lo que se conoce en las Relaciones Internacionales como “Estado revisionista”. La República Islámica había venido para quedarse, especialmente en Oriente Medio que puede considerarse como su espacio natural de poder. Sus intereses chocan con algunos de sus vecinos, especialmente con Arabia Saudí e Israel y, fuera del área, con Estados Unidos.

Desde la llegada del jomeinismo se verifica la propensión hacia la contrahegemonía. La Teoría de la Estabilidad Hegemónica sostiene que la existencia de un solo poder hegemónico en el sistema internacional conlleva una serie de outcomes positivos para todos los Estados (Sindal, 1985, p. 579). Esta teoría, que comenzó a desarrollarse durante la fase terminal de la Unión Soviética, sostenía de manera más o menos velada que la hegemonía por parte de Estados Unidos iba a ser

una realidad necesaria para el desarrollo de la economía global y las relaciones internacionales; lo que, por supuesto, es -y fue- firmemente rechazado por el régimen iraní.

Para evitar la aceptación de esta hipótesis, Irán ha buscado “jugar a la contra”, es decir, diseñar una serie de alianzas propias que le llevaran a crear un espacio natural para desenvolverse como potencia regional, sin depender de actores externos. Por tanto, a partir de la década de 1990 desplegará una política exterior orientada a mejorar sus relaciones con lo que podríamos entender como “potencias secundarias” fuera del área, que también buscaban establecer el multilateralismo como un instrumento de oposición a la hegemonía de los Estados Unidos. La política del Looking East Policy es un referente de la política exterior iraní, buscando el multilateralismo y la contra hegemonía.

Pero las élites iraníes también son muy conscientes de que estas alineaciones internacionales con potencias secundarias no bastan para hacer frente a las consecuencias internacionales que supone convertirse en un Estado revisionista, especialmente en una región tan clave para la política exterior de otros actores internacionales como es Oriente Medio. Irán necesita aliados que puedan servirle de “parachoques” ante las reacciones de la comunidad internacional (Hourcad, 2016). En esta lógica, Teherán es consciente de la necesidad de buscar alianzas con potencias con las que comparte la necesidad de crear un contrapeso al poder de Estados Unidos y el bloque occidental: por un lado, está Rusia, la potencia militar en las fronteras iraníes y, por otro lado, China, en crecimiento económico constante. Ambos satisfacen los requisitos de esta política exterior, e Irán no es muy exigente respecto a los intereses de estos dos actores en la región, máxime si no choca con los suyos, o defienden sus intereses en el Consejo de Seguridad o durante las negociaciones nucleares de Viena.

El concepto Balance of Power también refleja el realismo dentro de la política exterior iraní. Siguiendo a Stephen Walt (1985), los Estados ponen en riesgo su propia seguridad si fallan a la hora de evitar la conversión de un país en hegemon, por ello necesitan crear alianzas. El actor internacional en cuestión tiene dos posibilidades: a) aliarse con el Estado hegemónico, lo que le hace depender de la benevolencia de la potencia mundial; b) buscar una “alianza de contrarios”, es decir, unirse con aquellos en la misma situación de temor ante el crecimiento del poder de la potencia. Este tipo de alianza suele hacerse entre Estados que no tienen la capacidad suficiente de dominio, por lo que se deja cierto espacio de actuación para cada uno de los Estados partícipes.

Esta “alianza de contrarios”, denominada balancing (Walt, 1985, p. 7) se inserta en las teorías del realismo defensivo y se puede observar en países adheridos a un dilema de seguridad que, además, presentan una política reactiva. Kenneth Waltz sostiene que, si bien hay Estados que tienen un carácter expansivo, la situación sistémica les inclina a no hacerlo por meros motivos de seguridad nacional (Wagner, 2007, p. 15). El poder, para los actores realistas defensivos, no es un fin en sí, sino una vía para conseguir sus objetivos. Por eso, no dudan en unirse a la alianza más débil -entendiendo este concepto como la coalición menos poderosa en términos materiales-, ya que el primer interés de estos Estados, a veces, no es maximizar su poder, sino mantenerlo y, sobre todo, no verlo reducido (Wagner, 2007, p. 16).

Los líderes y ciudadanos de Irán siempre han valorado enormemente tres conceptos fundamentales, que también son clave para entender sus políticas internas y externas: la seguridad, el realismo en sus actuaciones y lo que se puede considerar como irano-centrismo, es decir:

“la invocación de una perspectiva histórica muy amplia: los rusos, nos dicen, llegaron aquí y se marcharon al cabo de doscientos años, los británicos y franceses ejercieron su influencia durante apenas unas décadas, y los norteamericanos durante un periodo aún más breve. Irán, en cambio, ha sido una fuerza en la región durante tres mil años” (Halliday, 2007, p. 24).

### **Cambios en la sistemática de política exterior: la desjomeinización**

Si bien la Revolución Islámica supuso un contrapunto al statu quo de la región, el final de la guerra Irán-Iraq trae consigo el inicio de la remodelación de la estructura geopolítica de Oriente Medio, además de un proceso de cambio en las políticas exteriores. Este conflicto bélico deja a Irán sumido en una grave crisis demográfica y económica debido a los altos costos que supuso la última guerra de trincheras del siglo XX ocasionada porque Iraq contrapesaba las aspiraciones iraníes en el área. Además, Kuwait, Egipto, Jordania, Francia, la Unión Soviética y, en menor medida, Estados Unidos, se posicionan con Sadam Husein frente al régimen de los ayatolás que genera desconfianza. Por tanto, el escaso apoyo internacional recibido aumenta el recelo del régimen y de la población respecto a la comunidad internacional. Igualmente, el conflicto despertó desconfianza en los Estados del Golfo, comprobando la capacidad de actuación exterior de la República.

Irán hace una lectura estratégica de esta guerra: puede resistir un ataque exterior en clara desventaja, inmerso en un proceso revolucionario y sin ayuda militar o económica de otras potencias. El nuevo Estado vuelca sus intereses regionales en el sacrificio y en la espiritualidad de sus ciudadanos, para contrarrestar al adversario (Takeyh, 2010, p. 369). Sin embargo, el conflicto con Bagdad deja un panorama regional complicado e incierto con dos potencias regionales destruidas económicamente, un movimiento baazista en recomposición y las monarquías del Golfo abiertamente anti iraníes, lo que abría la puerta a constantes enfrentamientos políticos por la supremacía o la contención del expansionismo iraní (Takeyh, 2010, p. 370).

El final del conflicto bélico trae consigo la desjomeinización de la política exterior. Este proceso coincide con diversas aperturas que se estaban produciendo en otros regímenes también considerados como revolucionarios, es decir, la perestroika y glasnost en la Unión Soviética y las políticas de Deng Xiaoping en China. El período de desjomeinización se inicia con la llegada al poder del reformismo conservador y clerical de Rafsanyaní, que comporta su propio proyecto de transformaciones en relación con el sistema heredado del padre de la Revolución Islámica. Tanto la política interna como la externa pretenden adaptar al país iraní a los nuevos tiempos mediante el pragmatismo conservador, tanto en la economía mediante su revitalización a través del sector privado como en política exterior a través de la mejora de relaciones con los países occidentales, con los países árabes que había quedado deterioradas tras la guerra y con países de Asia Central y del Cáucaso.

En la acción exterior se diseña una metodología que sentará las bases del poder regional iraní, empezando por orientar su política externa hacia la defensa frente a “los enemigos de la Revolución”. El vacío de poder generado en la región a principios de los años 90 promueve que las autoridades iraníes trabajen para recuperar su posición en este escenario. Rafsanyaní, por su experiencia, fue clave para la nueva geopolítica iraní en coalición con Alí Akbar Velayatí, Ministro de Exteriores. Ambas figuras rediseñaron lo que será el Irán post Jomeini, que demanda la reconstrucción tanto interna como en política exterior. El nuevo presidente antepone el desarrollo del país al rearme, así como despliega una acción exterior encaminada a deconstruir el discurso agresivo de Jomeini hacia sus vecinos del Golfo y otros países de la región. Esto se traduce en el descenso del presupuesto militar, la apertura económica y el intento de normalizar las relaciones con los países de su alrededor.

Por tanto, el gran cambio en la política exterior se centra en abandonar la retórica revolucionaria por una política de acercamiento y reestructuración de las relaciones con sus vecinos. Para ello, tanto Velayatí como Rafsanyaní optan por un aliado cercano que les sirva de enlace con Estados

que, si se intentaba un acercamiento directo por parte de Teherán, la respuesta sería negativa. La elección recae en Siria de Hafed Al-Assad, que durante la guerra con Iraq había sido el único actor estatal de la región que aceptó, con más o menos entusiasmo, la llegada de Jomeini al poder y que no dudó en cortar las vías de salida del petróleo iraquí por su territorio, lo que supone cuantiosas pérdidas económicas y el aumento del esfuerzo bélico para Iraq.

La selección de Siria también obedece al fortalecimiento de Irán como potencia regional, ya que permite el acceso a Líbano -país de mayoría chií- y que ya contaba con la presencia de tropas sirias desde la guerra civil, y de Hezbolá, un actor que colaboraba estrechamente con el gobierno sirio (Sáinz de la Peña, 2000). La relación sirio-iraní, a pesar de las diferencias ideológicas, comparte lógicas geopolíticas muy poderosas como el desprecio por el liderazgo de Saddam Husein en el mudo árabe y Oriente Medio y la oposición al Estado de Israel, que junto con Arabia Saudí son los dos principales rivales de Irán en la zona, y que cuentan con la alianza de Estados Unidos al ser dos instrumentos centrales de la política norteamericana en la región.

La caída del bloque soviético en 1991 convierte a Irán en la frontera entre el caos regional -agravado por la disolución de la URSS y las complicaciones de los procesos independentistas del Cáucaso Norte- y la estabilidad. Rafsanyaní jugara la carta de los lazos históricos y culturales con las potencias surgidas de la descomposición de la Unión Soviética. La diplomacia iraní, impulsa un nuevo giro en la acción exterior hacia Oriente Medio, ciertamente efectivo, y diseñado por la dupla Rafsanyaní-Jamenei, que goza de una relación positiva debido a que el nuevo ayatolá recibió el apoyo de Rafsanyaní -con un grado mayor dentro del orden clerical chií y que resulta ser fundamental para su designación como líder supremo a pesar de no ser marya o fuente de emulación, solo hoyyatoleslam, un rango inferior a ayatolá-.

Uno de los mayores logros de esta dupla política es la refundación de la "Regional Cooperation for Development", en la actualidad Organización de la Cooperación Económica (OCE), inicialmente compuesta por Irán, Pakistán y Turquía pero que se amplió en 1992 a Afganistán, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán, Kazajistán, Turkmenistán y Azerbaiyán (Sáinz de la Peña, 2000). La OCE supone un instrumento para la reactivación del comercio regional, así como un nicho de préstamos -no muy cuantiosos por la situación económica de Irán post guerra- hacia las exrepúblicas soviéticas muy necesitadas de todo tipo de ayudas económicas tras su ruptura con Moscú. Irán también adquiere el compromiso de ceder algunos de sus puertos a los productos de estos países centroasiáticos considerados landblocked o sin salida al mar.

Irán consiguió recuperar su condición de "puerta oriental" y, tras desaparecer las presiones soviéticas para aceptar el papel de pivote estratégico de Moscú en el Golfo, pudo gozar de cierta libertad para ejercer como núcleo económico y securitario. Sin embargo, diversos temas giran en su entorno: la gran inestabilidad política y económica de los países surgidos de la disolución de la URSS; Turquía con vocación de potencia regional; los líderes de las exrepúblicas soviéticas, que mediante el nacionalismo exacerbado y las reivindicaciones históricas reclaman territorios que forman parte de la integridad territorial iraní; y la presencia en Irán de grupos étnicos de origen turkmeno o azerí que movilizados podrían suponer un desafío (Ramezanzadeh, 1996).

Irán empieza a despuntar como una potencia regional interviniendo, más o menos de manera directa, en varios conflictos próximos a sus fronteras como en Nagorno-Karabaj, enviando el mensaje de que el reforzamiento del poder ruso en el Cáucaso podría simbolizar el refuerzo de las pretensiones sobre la integridad territorial iraní por alguna de las repúblicas de esa región con apoyo de Moscú. Irán resurgía y optaba por desempeñar un papel fundamental en la región. Esto queda reforzado con el reconocimiento, en diversas declaraciones oficiales, por parte del Secretario General de Naciones Unidas de los esfuerzos iraníes en mantener la paz. Aparte de un lavado de su imagen internacional, también se envía una señal a Rusia y Turquía: Irán no va a permitir interferencias políticas en sus fronteras próximas.

### Período reformista y de apertura

En 1997, accede al poder el reformista de centro-izquierda Mohamed Jatamí, que representa el estamento clerical más concienciado con los derechos de las mujeres, la menor censura y el mayor apoyo a los movimientos sociales y asociativos (Ortiz de Zárate, 2010). Su mandato supone el giro definitivo hacia una nueva etapa tanto en política exterior como interna, eclipsando al jomeinismo más duro, pero no la filosofía de la Revolución Islámica. Varios países árabes tradujeron su figura como el fin del Irán revolucionario. Incluso el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) entabla negociaciones al entender que sin la búsqueda de mayor cordialidad con Estados como Turquía o Irán jamás se conseguiría la estabilidad de la región (Zweiri, 2008), pese a la crítica constante del régimen iraní hacia los estrechos lazos que unen a estos países árabes con Estados Unidos, una barrera para la confianza mutua.

La política exterior en la presidencia de Jatamí se halla condicionada tanto por la situación interna del país como por el escenario regional e internacional, es decir, la implantación de Al-Qaeda como actor activo no gubernamental y las invasiones de Afganistán e Iraq, que paradójicamente ayudaron a diseñar la estrategia regional iraní (Zweiri, 2008), ya que tras la toma de Bagdad y la caída de Saddam Hussein dejaron vía libre a la mayoría chií iraquí, que hasta entonces había sido duramente oprimida por la minoría sunní apoyada por el dictador, para hacerse con el poder, lo que posibilita la expansión de la revolución iraní.

El período de Jatamí es recordado como una etapa de apertura y cordialidad buscando el acercamiento con Occidente, especialmente mediante proyectos como el Diálogo de Civilizaciones, la respuesta iraní frente al Choque de Civilizaciones de Samuel Huntington. Las invasiones de Afganistán e Iraq verifican los anómalos resultados de determinadas políticas exteriores, diseñadas por la potencia norteamericana, que no se ajustan a los objetivos que propiciaron la intervención. Si desde 1979 el discurso oficial del régimen iraní consideraba a Estados Unidos como el “gran satán” siendo el mayor opositor a la política norteamericana en la región, estos conflictos visualizan los intereses irano-estadounidense, al ser la potencia americana la ejecutora de la eliminación de los regímenes talibán y baazista, al que Irán no pudo cercenar en su contienda bilateral en los años 80.

Empero, esto no se puede traducir en un acercamiento entre estos dos actores como pone de manifiesto el presidente norteamericano George W. Bush al catalogar a Irán como una de las partes del “eje del mal” en 2002, la narrativa contra el terrorismo o las acusaciones de un aliado central para Estados Unidos como Israel que acusaba a Irán de ser una amenaza para su seguridad. En esta misma línea, Irán representaba un desafío al modelo del Gran Oriente Medio proyectado por la doctrina Bush desde 2004. Pero todavía tenía mayor contenido geopolítico la ubicación de 160.000 soldados norteamericanos en las fronteras iraníes, así como una red de bases norteamericanas en los países vecinos del Golfo, suponiendo una amenaza mayor que los regímenes talibán e iraquí. En el ámbito interno de Irán esto se traduce por parte de los sectores más conservadores del régimen en un elemento de presión a Jatamí, que mediante el concepto de seguridad no garantizada retoma el proyecto nuclear.

La cuestionada figura de Jamenei por parte de las élites políticas, sumado al rechazo que provoca en la juventud iraní los continuos frenos que el Líder Supremo pone a los intentos de apertura y reforma de Jatamí, impulsa al sector más conservador a buscar un candidato que renovara el jomeinismo conservador. En esta lógica, el elegido es Mahmood Ahmadineyad, que sin ser parte del clero representa a este sector más radical y nostálgico, deseoso de confrontar al país con Occidente. Ante la falta de apoyo popular se rodea de involucionistas que controlan los poderes

fácticos, los assabiyas, miembros del bazar, la policía o altos cargos militares que tejen redes en retroalimentación (Merinero Marín, 2013, pp. 46-47).

### **Ahmadineyad y el regreso a la política dura**

La cuarta fase de la política exterior de la República de Irán se inscribe en el mandato de Admadineyad, caracterizada por una diplomacia islámica que rompe lazos con sus dos antecesores en el poder, valedores de la mejora de la imagen internacional de Irán, sobre todo en occidente. Este cambio se traduce en la vuelta a una actitud y un discurso agresivo y provocativo en el que se percibe a Irán como un país en revolución permanente, cuya política exterior supone una amenaza para la estabilidad y la seguridad regional. La vuelta a preceptos ideológicos, la animosidad contra Israel y el sionismo, la escalada nuclear y el acercamiento a regímenes adversos a Estados Unidos se fundamentan en un discurso que considera un fracaso la política de Rafsanyaní y Jatamí, que se alejaron de los principios revolucionarios al disminuir el protagonismo de Irán en el mundo musulmán y en los intentos de aproximación a Europa.

El programa político del ultraconservador Ahmadineyad tenía como pilar central el aumento de las inversiones en la materia nuclear, así como buscar la independencia del país sin depender del apoyo de Occidente, impulsando una política de confrontación que convenía a los llamados “involucionistas”. El nuevo líder pone al cargo de los grandes ministerios a compañeros suyos del ejército y los servicios secretos, lo que cristaliza en nuevas estrategias en política exterior pro preceptos revolucionarios, pero, sobre todo, en otorgar mayor papel a actores clave: Hezbolá o la Guardia Revolucionaria Iraní. Además, Irán estaba dispuesto a que disminuyese la presencia estadounidense en Iraq y Afganistán y, cuando eso sucediera, se establecería como potencia securitizadora y estabilizadora, usando métodos de hard power (Stampa Piñeiro, 2007, p. 104).

Los países árabes volvieron a cerrar la puerta a cualquier tipo de acercamiento a Teherán. Su tradicional adversario, Estados Unidos, retoma la retórica del “eje del mal”, llevando al régimen iraní a replantearse una nueva estrategia internacional que podría definirse como una “entente antiimperialista” con dos vectores fundamentales: Rusia y China. Estos dos actores internacionales fundadores de la Organización de Cooperación de Shanghái, junto con India, posibilitan un buen soporte para Irán en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y le permite desplegar una política selectiva con áreas geográficas seleccionadas, es decir, aumentar las relaciones con países del continente africano, sudeste asiático y Latinoamérica, especialmente con Cuba, Venezuela, Nicaragua o Bolivia (Haji-Yousefi, 2010, pp. 10-12).

La política rusa hacia Asia Central y la creación del espacio postsoviético como una esfera de poder de Rusia aleja a Estados Unidos de las fronteras septentrionales iraníes. Putin contempla positivamente esta especie de nuevo telón de acero que se estaba generando en Oriente Medio. Una alianza ruso-iraní podía simbolizar la securitización del Cáucaso y el Gran Kurdistán, con Irán velando por la paz entre Armenia y Azerbaiyán y sirviendo de contrapeso a la influencia turca. Pese a las diferencias ideológicas ambos se necesitan por sus impulsos nacionalistas y la búsqueda de la supremacía, aunque ciertamente más Irán que Rusia, generando una lógica geopolítica cuya base en política exterior iraní pasa por la denominada Looking East Policy o “Política de Mirar al Este” y el realismo defensivo ruso contra la Pax Americana (Asisian, 2013).

La relación con China se afianza en el período de Ahmadineyad, entendiéndose como una vía necesaria para mitigar las sanciones impuestas por Europa y Estados Unidos. A diferencia del eje con Rusia, esta relación significa la entrada de Irán en el mercado global de los productos petroleros e industriales, llegando a convertirse Pekín en el principal socio comercial iraní y ampliando las relaciones a la venta de armas y material de defensa. Esta alianza de suma positiva, supone en primer lugar la ampliación de la zona de influencia por parte de China a través de un socio como Irán aislado y dañado por las sanciones económicas; en segundo lugar, Teherán obtiene de su socio asiático la oportunidad de mejorar sus capacidades militares, financieras y

nucleares; y, por último, China también considera la oportunidad de convertir a Irán en la punta de lanza necesaria para mantener alejado a Washington de Asia Central (Harold & Nader, 2012).

Con el respaldo de estos actores Irán gana cierta independencia en el ámbito internacional, aprovechando también los beneficios obtenidos de la exportación de hidrocarburos que cotizan al alza en el mercado internacional. El empoderamiento iraní permite impulsar dos estrategias regionales que perviven: la creación de lo que Abdulá de Jordania denominó en 2004 la teoría del Creciente Chií, dibujando un área de expansión iraní en Oriente Medio para lo que necesita a Iraq, Líbano y Siria; y, en segundo lugar, a partir de 2011, Irán aprovecha la desestructuración provocada por las primaveras árabes en alguno de sus aliados más próximos, pero también en sus enemigos. La capacidad de movilidad exterior viabiliza los intereses de Teherán en algunas zonas de Siria, Yemen, Baréin, Qatar y la propia Arabia Saudí con mayor presencia de grupos chiitas conformando un espacio natural para aumentar el poder de Teherán (Haddadin, 2017).

También la política exterior iraní durante el mandato de Ahmadineyad gira en torno a la posición de Estados Unidos en la región, concordando con el cenit del despliegue de 321.570 soldados norteamericanos en 2007, lo que se traduce en un discurso oficial desarrollado en tres líneas: la denuncia de la elevada presencia militar de un actor externo; la censura a aquellos agentes externos que propician un relato favorable a un cambio de régimen; y la diplomacia restrictiva por la potencia norteamericana para acabar con el programa nuclear iraní. Estados Unidos se reafirma como el adversario-coartada para amparar el control interno, la represión selectiva y la cohesión del régimen, taponando a los sectores aperturistas.

### **Rohaní o el acercamiento constructivo**

La llegada al poder de Hasán Rohaní, en 2013, representa el regreso del reformismo pragmático, liderado por un conservador moderado con amplia experiencia en política interior y exterior, avalada por la capacidad de negociación y generación de consensos en su dilatada carrera en el establishment y en la diplomacia. Por su parte, la población iraní demanda mejoras ante la parálisis económica que sufre el país mediante la implementación de la economía de resistencia, achacable tanto a la mala gestión de Ahmadineyad en su segundo mandato como a las sanciones internacionales provocadas por el programa nuclear (Katzman, 2017, p. 12), que se traducen en el incremento de la desigualdad, el desempleo y el descenso de casi un 30% del PIB per cápita según los datos del Banco Mundial. El nuevo presidente demanda en el plano interno mayor moderación y diálogo que en la etapa anterior, a la que califica como la “era del extremismo” y en política externa articula un discurso pro relaciones constructivas.

Supone cierto alivio la política de Rohaní de “acercamiento constructivo y dignificante con el mundo” mediante relaciones bilaterales basadas en el mutuo entendimiento, el respeto a los intereses nacionales y estrictamente limitadas al derecho de no interferencia en los asuntos internos de Irán (Ditto, 2013, p. 63), quedando recogidas en su obra “Seguridad nacional y diplomacia nuclear”, donde se recogen los principios que deben presidir la política exterior de Irán. El eje central recae en generar una “atmósfera de seguridad” (Ditto, 2013, p. 64) que evite que Irán sea percibido como un actor disruptivo de la política internacional, lo que le impide convertirse en potencia regional a pesar de aumentar su peso en las relaciones regionales e internacionales.

El undécimo gobierno republicano presidido por Rohaní diseña de manera contundente cuáles serán los objetivos que guiarán su mandato: en el plano interno el rescate de la economía, la promoción de las inversiones y del comercio para aumentar el desarrollo del país y, en el externo,

la recuperación de la confianza mutua entre Irán y las potencias internacionales, la protección de la integridad territorial, evitar el aislamiento generando una imagen más positiva y de prestigio y, por último, promover una región más sólida y menos militarizada que se ha ido gestando ante las amenazas propias de cada país y las del área.

Los principios teóricos en materia de acción exterior concuerdan con las propuestas teóricas del Regional Power Balancers de carácter defensivo. En esta lógica, Irán debe afrontar cuatro retos centrales: en primer lugar, mejorar las relaciones con Estados Unidos mediante la creación de áreas de seguridad de mutuo interés cooperativo y superando la desconfianza que pudiera provocar en otros actores vecinales como el CCG o Israel. En segundo lugar, la estabilidad regional pasa por una solución negociada a la guerra civil siria apoyando al gobierno de Al Asad y sin perder influencia, al ser Siria una pieza clave en sus estrategias de política exterior. En tercer lugar, recuperar la buena vecindad y el diálogo positivo con el CCG que quiebre las dinámicas de confrontación y genere mayor confianza. En último lugar, el programa nuclear que supone la negociación con el G5+1, sin que este enfoque suponga claudicación de Irán.

Con el saldo positivo que arroja el acuerdo nuclear, el segundo mandato de Rohaní (agosto de 2017), evidencia que pese al carácter reformista del gobierno y manteniendo un enfoque moderador, el contexto regional y la retórica anti-iraní practicada por Arabia Saudí y Estados Unidos en relación al JCPOA condiciona una política exterior más dura, al menos con determinados actores. Si bien en el plano discursivo se mantiene el planteamiento de reducir las tensiones de Irán con la comunidad internacional y asumir los compromisos derivados de las negociaciones sobre el programa nuclear, la postura de la potencia estadounidense y el apoyo a Arabia Saudí por la Administración Trump, confirma la dificultad de la relación bilateral.

La política exterior en el segundo mandato del duodécimo presidente de la República de Irán no supone un cambio de dirección respecto a Siria, Yemen, Líbano o Iraq, dado que la prioridad no recae tanto en la política regional, como en la internacional para recabar inversiones y mejorar las relaciones políticas, diplomáticas y económicas con la Unión Europea, Asia y las organizaciones internacionales multilaterales, ante la postura de la Administración estadounidense anunciando la retirada de Estados Unidos del JCPOA, creando una atmósfera de tensión y restableciendo e imponiendo nuevas sanciones.

Irán también amplía las capacidades proxy, permitiendo hacer frente a su antítesis regional, Arabia Saudí, en Siria, Líbano o Yemen (Masegosa, 2016, p. 48) o más recientemente en Qatar, en el contexto de pugna por la hegemonía regional entre el reino saudí y la república iraní. La tradicional enemistad entre los países árabes e Israel por el conflicto palestino ha ido diluyéndose a favor de una entente cordiale contra el expansionismo iraní, a fin de contener el aumento de sus renovadas posibilidades tras el JCPOA por el alivio sancionatorio que supuso hasta la decisión de Estados Unidos. El caso Arabia Saudí e Israel es particularmente especial y se ha convertido en una alianza pragmática entre dos actores dispares cuyos intereses antaño estaban enfrentados, pero que ahora han pasado a denominarse frenemies (The Economist, 2015), amigos-enemigos unidos por una causa superior.

Arabia Saudí está empantanada en una guerra en Yemen de la que obtiene pocos beneficios y en la que no consigue imponer sus intereses frente a los rebeldes hutíes apoyados por Teherán. En cambio, Irán ha logrado ganar posiciones en su carrera por el poder regional gracias a su estratégica asociación con Rusia y Turquía en Oriente Medio, lo que le ha permitido lograr su objetivo regional número uno: mantener a Al-Assad en el poder y crear un corredor territorial para facilitar la movilidad de sus agentes proxy desde la frontera iraní hasta Líbano a través de Siria e Iraq (Friedman, 2017). La basculación de Qatar hacia el lado iraní tras los sucesos de 2018 ha modificado el sistema de contrapesos.

## **El Plan Integral de Acción Conjunta: de hito multilateral a escalada de conflicto**

La cuestión nuclear en el proyecto de Irán es sin duda el tema que despierta gran preocupación en la comunidad internacional. A pesar de ser un asunto que se remonta a la época de la monarquía, será con el presente siglo y sobre todo desde la etapa Ahmadinejad a Rohaní cuando alcance una mayor proyección. No hay que descontar tres razones que provocaron esta relación con la cuestión nuclear, al significar para Irán una función disuasiva que le protege de actuaciones externas, reduce las deficiencias con sus vecinos más importantes con armamento moderno y sofisticado, y consolida el prestigio del régimen a nivel doméstico.

Solo tres días después de la llegada a la presidencia de la nación, Rohaní solicita la reanudación de las negociaciones P5+1 y EU3+1. El 26 de septiembre de 2013 se alcanza un acuerdo que puede entenderse como un método Way Out, o “de salida”, que pretende encontrar una vía rápida y de suma positiva ante la imposibilidad de obtener ningún beneficio posterior si no se alcanzaba un pronto acuerdo. Se establecía la congelación del Programa Nuclear Iraní a cambio de fijar la fecha de negociación, que se acordó el 15 de octubre del año siguiente en Ginebra, lo que supone que Irán detiene el programa nuclear de manera preventiva y que Estados Unidos libere 7 mil millones de dólares congelados como vía de sanción, es decir, cerca del 1.4% de la renta nacional (Blair, 2013).

En noviembre de 2013 las partes se vuelven a reunir llegando al “Acuerdo Interino” o Joint Plan of Action, embrión del posterior y definitivo acuerdo. Este acuerdo interino supone la demostración de buena voluntad iraní hacia la comunidad internacional al comprometerse a no desarrollar armamento nuclear. El acuerdo definitivo se firma el 14 de julio de 2015 en Viena y supuso un hito en la historia del multilateralismo y la resolución y mediación de conflictos. Gracias a la firma del JCPOA, Irán pudo negociar en unos términos y plazos de igualdad con otros actores como Estados Unidos o Reino Unido, que no hubiera sido posible en un contexto de confrontación.

El JCPOA entre Irán y China, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y Alemania comporta un doble objetivo: mediante el levantamiento de las sanciones internacionales Teherán encuentra una vía para la recuperación de su estrangulada economía y la rehabilitación en los mercados de los hidrocarburos y, en segundo lugar, se posibilita un embrionario deshielo con Occidente, principalmente con la potencia norteamericana con la que rompió relaciones diplomáticas en 1980. Los socios del acuerdo hacen una lectura positiva ya que se obstruye la amenaza de desarrollar armas atómicas por el país iraní evitando la carrera nuclear en la región y taponando sus ambiciones territoriales. La praxis del acuerdo se basa en dilatar el tiempo que Irán precisaría para desplegar la bomba atómica.

El núcleo central de JCPOA se fundamenta en el levantamiento de las sanciones económicas a cambio de la limitación del programa de tecnología nuclear, que el país iraní venía desarrollando desde mediados del siglo XX. En los próximos tres lustros, Irán se compromete a no producir uranio enriquecido, así como eliminar las dos terceras partes de las centrifugadoras y a deshacerse del 98% del material nuclear en su haber, estando sometido en cuanto al cumplimiento a la vigilancia de la OIEA. A cambio, se acuerda la progresividad en cuanto al levantamiento de las sanciones acorde con el cumplimiento de los objetivos, siendo esta la postura de los países europeos frente a China y Rusia partidarios del levantamiento automático. Sin embargo, y en función de las condiciones impuestas por el Congreso de Estados Unidos, el Presidente norteamericano tiene la posibilidad, cada 120 días, de optar si mantiene o no las sanciones a la República de Irán.

En el momento de la firma se aprecian dos tendencias contrapuestas respecto al acuerdo y al comportamiento de Irán. La primera se inscribe en un contexto de optimismo generalizado, derivado del abandono del secretismo en el programa nuclear iraní, así como la eliminación temporal de la posibilidad de que Teherán alcanzase las capacidades materiales para la construcción de un arma nuclear. La otra tendencia se ciñe al espacio regional, en la que los países vecinos, especialmente Israel y Arabia Saudí, temen las consecuencias de la reducción de las sanciones en la capacidad exterior iraní (Garrido Rebolledo, 2017, p. 352).

La firma del JCPOA supone, en la esfera externa, la reducción de la presión internacional proporcionando a Irán un mayor espacio de actuación en Oriente Medio e ir ganando prestigio en la comunidad internacional, además de recuperar su papel en el mercado y en el comercio internacional. En el ámbito interno, el acuerdo se traduce en el desbloqueo de 7 millones de dólares retenidos por Washington y unos 100.000 millones de dólares congelados en el extranjero, cantidades que alivian la precaria economía iraní. El crecimiento del PIB antes del acuerdo era negativo, -1.5%, empero a finales de 2015 alcanza el 5%<sup>3</sup>. Además, desde febrero de 2016 Irán comienza a vender petróleo tras el informe de la OIEA que ratifica la asunción de los compromisos (Hidalgo García, 2016, p. 2). Al pertenecer Irán a la OPEP, la reducción de la exportación iraní desde 2011 a 2014 por las sanciones va a ser suplida por otros miembros de la organización (Irak, Arabia Saudí o Emiratos Árabes Unidos) para mantener la producción total acordada. Sin embargo, al recuperar Irán su cuota de mercado en 2016, estos países ven amenazados el valor de su exceso de producción (Habibi, 2018, p. 2).

Por otro lado, a sabiendas de que las restricciones sobre el sector energético iban a ser eliminadas con cierta presteza, a diferencia del sector bancario donde las sanciones apenas comenzaron a ser reducidas, el régimen iraní plantea la reestructuración del sector que significa el 80% de los ingresos del país. Este plan abarcaba tres áreas fundamentales para la economía iraní: rehabilitar las infraestructuras petroleras para dotarlas de mayor producción, reformular los contratos internacionales para atraer inversiones y tecnología mediante el Iran Petroleum Contract (IPC)<sup>4</sup> y recuperar la cuota de mercado internacional perdida (Ashwarya, 2016). Además, el gobierno iraní complementa estas medidas con un Plan Quinquenal 2016-2021 para desarrollar la industria petrolera y gasística (Ashwarya, 2016).

Si uno de los principales problemas del JCPOA era la aplicación limitada del acuerdo por parte de Washington, el anuncio de su retirada supone un punto de inflexión, el retorno al enfrentamiento dialéctico y la reimposición de las sanciones económicas. Esto, repercute en el crecimiento previsto de la economía iraní, pues el equilibrio de la balanza de pagos, los cálculos costo-beneficio y los réditos que obtendría por su cooperación internacional (Divsallar, 2017) han sido la lógica principal que llevó a Irán a las negociaciones del acuerdo. Trump está usando a sus socios sauditas para que persuadan a los países europeos por medio de incentivos económicos, especialmente a Gran Bretaña y Francia (Barzegar, 2018).

A pesar de mostrar el JCPOA como uno de los grandes logros de la política exterior de la Unión Europea, tampoco ayuda las escasas acciones tomadas por los países europeos ante la postura de Estados Unidos, que se ciñen a un discurso de interés compartido securitario, pese a suponer más de una década de esfuerzos diplomáticos. Ante esta tesitura las élites del régimen iraní se encuentran en la disyuntiva de replantearse la necesidad o no de mantener vivo este acuerdo, lo que pone en una delicada situación al propio Hasán Rohaní, principalmente con los radicales del régimen que advirtieron de las posibles consecuencias que se podían derivar sobre cualquier acercamiento a Washington.

---

<sup>3</sup> Datos obtenidos de <https://tradingeconomics.com/iran/gdp-growth-annual>

<sup>4</sup> Este nuevo modelo de contrato ofrece a los inversores periodos más largos de pago, mejores incentivos impositivos en “campos de riesgo”, así como alicientes a la transferencia de tecnologías.

Irán ha elevado el tono de dureza, usando una retórica que oscila desde la retirada del acuerdo hasta el relanzamiento de su programa nuclear. El ministro de Asuntos Exteriores de la República iraní definió la postura de la potencia norteamericana en los siguientes términos: “lo que es mío es mío, lo que es tuyo tiene que ser negociado nuevamente y lo que te he dado me debe ser devuelto” (Botta, 2018, pp. 12). Irán no tiene muchas opciones salvo implementar la opción nuclear que precisa tiempo. Su apuesta está más centrada en mantener el apoyo de los países europeos, puesto que cuenta con Rusia y China. Tampoco supone un problema la venta de los hidrocarburos dado que China e India están dispuestas a su compra. Lo que si distorsiona a Irán es la falta de acceso a tecnología e inversiones que le proporcionan los socios del acuerdo.

## **Conclusión**

Desde la Revolución de 1979, el régimen iraní viene desplegando una política exterior y de seguridad tendente a alcanzar un grado adecuado de poder regional acorde con un Estado axial, mediante el *realismo defensivo* y teniendo como objetivos el mantenimiento de la seguridad territorial y la creación de una esfera de influencia principalmente chií a través de alianzas con actores estatales y no estatales para evitar su aislamiento y aumentar su supremacía en la región. La aplicación de la política exterior iraní responde a tres principios centrales: interés nacional y seguridad, que es un vector clásico de toda política exterior, además de autonomía respecto a actores extra-regionales y establecimiento de alianzas con actores estatales y no estatales mediante el sistema de balance de poder. Por tanto, seguridad, liderazgo y capacidad productiva son consustanciales a esta política.

Este país ha ido desplegando una política exterior que se beneficia de la evolución de la región, tomando fuerza la doctrina de la no injerencia por parte de las potencias extranjeras, que impedirían que Irán se desarrolle de manera independiente asentado en sus capacidades como Estado axial, con poder e influencia en una región decisiva para la estabilidad internacional. El importante ascendente histórico iraní, como heredero de un imperio ancestral, junto a la combinación de pragmatismo, protección a las poblaciones asentadas en otros países que profesan su mismo credo religioso y aprovechar las oportunidades del desorden regional posibilitan la vocación de ocupar un lugar destacado en el futuro orden regional. La expansión de su poder exterior como uno de los Estados-nación más consolidados de Oriente Medio, le han permitido mantener unos objetivos que, si en un primer periodo post-revolución fueron más idealistas, han ido evolucionando hacia un mayor pragmatismo y realismo

El JCPOA contribuye a la rehabilitación regional e internacional de Irán. Sin embargo, el anuncio de la retirada por parte de Estados Unidos se ha traducido en la escalada de la tensión geopolítica, en donde Rusia y China verifican su multilateralismo en el orden internacional, el fortalecimiento del comercio bilateral y el contrapeso a la postura estadounidense. Por su parte, para los países europeos no solamente se trata de un tema de pérdidas económicas para sus empresas, sino del lugar de Europa en el sistema regional e internacional. Los principales adversarios de Irán en el área, Arabia Saudí e Israel, son los dos actores regionales beneficiados a corto plazo, pues aparte del reforzamiento estratégico con Washington verifican que la Administración republicana es más permeable que la anterior demócrata a sus tesis contrarias al acuerdo.

## Referencias

- Ashwarya, S., 2016. Rehabilitation and Expansion of Iran's Oil Sector in the Post Nuclear Deal Era.. *Perceptions. Journal of International Affairs.*, Otoño-Invierno.XXI(3-4).
- Asisian, N., 2013. *Russia & Iran: Strategic Alliance or Marriage of Convenience*. [En línea] Available at: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/russia-iran-strategic-alliance-or-marriage-of-convenience> [Último acceso: 28 junio 2019].
- Barbé, E., 1987. El Papel del Realismo en las Relaciones Internacionales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Volumen 31, pp. 149-176.
- Barzegar, K., 2018. *European Council on Foreign Relations*. [En línea] Available at: [https://www.ecfr.eu/page/-/The Middle Easts New Battle Lines.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/The_Middle_Easts_New_Battle_Lines.pdf) [Último acceso: 4 julio 2019].
- Blair, D., 2013. Iran nuclear agreed at Geneva talks. *The Telegraph*, 24 noviembre.
- Brzezinski, Z. 1997. *The grand chessboard*. New York, Basic Books, pp. 39-40.
- Botta, P., 2018. *El impacto del abandono del acuerdo nuclear con Irán en el ámbito de la seguridad internacional*. [En línea] [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO69-2018\\_Abandono\\_Acuerdo\\_Nuclear\\_Repercusiones\\_PauloBotta.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO69-2018_Abandono_Acuerdo_Nuclear_Repercusiones_PauloBotta.pdf) [Último acceso: 10 julio 2019].
- Calduch, R., 1991. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Ditto, S., 2013. Reading Rouhani: The Promise and Peril of Iran's new President. *Policy Focus*, octubre, Volumen 129, pp. 1-88.
- Divsallar, A., 2017. *Russian International Affairs Council*. [En línea] Available at: <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/judging-the-effects-the-shaping-iranian-perspective-on-icpoa/> [Último acceso: 03 julio 2019].
- Esposito, J. L., Ramazani, R. A., 2005. Iran at he Crossroads. *Iranian Studies*, vol. 38, nº 4, dec., pp. 694-697.
- Friedman, G., 2017. *Iran Reshape the Middle East*. [En línea] Available at: <https://geopoliticalfutures.com/iran-reshapes-middle-east/> [Último acceso: 4 julio 2019].
- Garrido Rebolledo, V., 2017. El programa nuclear iraní y las implicaciones del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC). *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Volumen 1, pp. 349-434.
- Habibi, N., 2018. The Iranian Economy Two Years after the Nuclear Agreement. *Middle East Brief*, febrero, Issue 115, pp. 1-9.
- Haddadin, F., 2017. *The 'Shia Crescent' and Middle East Geopolitics*. [En línea] Available at: <https://foreignpolicyblogs.com/2017/01/31/shia-crescent-middle-east-geopolitics/> [Último acceso: 29 junio 2019].
- Haji-Yousefi, A., 2010. *Iran's Foreign Policy during Ahmadinejad: From Confrontation to Accommodation*. Montreal, Canadá, s.n., pp. 1-25.
- Halliday, F., 2007. Contexto sociopolítico: La política interna iraní y efectos en su política exterior. En: *Cuadernos de Estrategia*. Madrid: s.n., pp. 21-56.
- Harold, S. & Nader, A., 2012. China and Iran: Economic, Political, and Military Relations. *Center for Middle East Public Policy*, pp. 1-48.
- Hidalgo García, M. d. M., 2016. El levantamiento de las sanciones de Irán: Economía y Seguridad. *IEEE. Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 27 enero, Volumen 05/2016, pp. 1-8.
- Hourcade, B. 2016, *Geopolitique de l'Iran. Les défis d'une renaissance*. Ed. Armand Colin, 2º Ed.
- Katzman, K., 2017. Iran: Internal Politics and U.S. Policy and. *Congressional Research Service*, p. 2. [Último acceso: 13 junio 2019].
- Marschall, C., 2003. *Iran's Persian Gulf policy*. Londres y Nueva York: RoutledgeCurzon.
- Masegosa, J. L., 2016. Irán y el Acuerdo nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico. *RESI. Revista de Estudios en Seguridad Internacional.*, noviembre, 2(2), pp. 31-56. DOI: <https://doi.org/10.18847/1.4.3>

- Mearsheimer, J., 2001. *The Tragedy of Great Power politics*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Merinero Marín, M. J., 2013. *Irán (2005-2013). De Ahmadineyad a Rohani..* Madrid: Editorial Síntesis.
- Ortiz de Zárate, R., 2010. *Mohamad Jatamí*. [En línea] Available at: [https://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/asia/iran/mohammad\\_jatami/\(language\)/es-ES](https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/asia/iran/mohammad_jatami/(language)/es-ES) [Último acceso: 26 junio 2019].
- Porter, G., 2014. *When the Ayatollah said No to Nukes*. [En línea] Available at: <https://web.archive.org/web/20170921001025/https://foreignpolicy.com/2014/10/16/when-the-ayatollah-said-no-to-nukes/> [Último acceso: 30 June 2019].
- Ramezanzadeh, A., 1996. *Contested Borders in the Caucasus*. [En línea] Available at: <http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/ch0701.htm> [Último acceso: 26 junio 2019].
- Reuters, 2019. Khamenei Dismisses Idea of Renegotiating Iran Nuclear Deal With U.S.. *The New York Times*, 29 mayo.
- Sáinz de la Peña, J. A., 2000. Estabilidad y cambio en la República Islámica de Irán. *UNISCI. Universidad Complutense de Madrid.*, Issue 15, pp. 1-87.
- Sariolghalam, M., 2015. *La posición geopolítica de Irán en Oriente Medio*. [En línea] Available at: <http://anuariocidob.org/la-posicion-geopolitica-de-iran-en-oriente-medio/> [Último acceso: 21 06 2019].
- Sariolghalam, M., 2015. *La posición geopolítica de Irán en Oriente Medio*. Anuario Internacional CIDOB, Barcelona Center for International Affairs, pp. 209-2015
- Sadeghi, A., 2008. Genealogía de la política exterior iraní: Identidad, Cultura e Historia, *The Iranian Journal of International Affairs*, vol. XX, N º 4.
- Sindal, D., 1985. The Limits of Hegemonic Stability. *International Organizations*, agosto, 39(4), pp. 579-614. DOI: <https://doi.org/10.1017/S002081830002703X>
- Soler i Lecha, E. (2016). Alianzas líquidas en Oriente Medio. *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 148-155. [en línea], 2016, <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/view/330884> [Último acceso: 29 junio 2019].
- Stampa Piñeiro, L., 2007. La nuclearización de Irán y su repercusión como actor. En: G. d. T. 03/06, ed. *Cuadernos de Estrategia*. Madrid: IEEEE. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, pp. 99-130.
- Taylor, P., Flint, C., 2002. *Los códigos geopolíticos. Geografía política: economía mundo, estado-nación y localidad*. Trama Editorial, 2ª edición, pp. 99-110.
- Takeyh, R., 2010. The Iran-Iraq War: A Reassessment. *The Middle East Journal*, 64(3), pp. 365-383. DOI: <https://doi.org/10.3751/64.3.12>
- The Economist, 2015. The New Frenemies. *The Economist*, 11 junio. [en línea]. Disponible en: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2015/06/11/the-new-frenemies>
- Warnaar, M., Zacara, L., Aarts, P., 2016. *Iran's relations with the Arab States of the Gulf: common interests over historic rivalry*, Gerlach Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1hj9wmg>
- Wagner, H., 2007. *War and the State: The Theory of International Politics*. Texas: University of Michigan Press. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.224944>
- Walt, S., 1985. Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, 9(4), pp. 3-43. DOI: <https://doi.org/10.2307/2538540>

Zaccara, L. 2019: "La República Islámica de Irán en perspectiva" en *Revista de Occidente*, nº 454, marzo.

Zweiri, M., 2008. Arab-Iranian Relations: New Realities?. En: A. Ehteshami & M. Zweiri, edits. *Iran's Foreign Policy: From Khatami to Ahmadineyad*. Reading, Berkshire: Ithaca Press, pp. 115-118.