



## Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 2, No. 2 (2016)

Editada por:  
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:  
Granada, España

Dirección web:  
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>  
ISSN: 2444-6157  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

### Para citar este artículo/To cite this article:

José Luis Masegosa, “Irán y el Acuerdo nuclear de 2015. Una explicación desde el realismo neoclásico”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, No. 2, (2016), pp. 31-56.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.4.3>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

# Irán y el Acuerdo Nuclear de 2015. Una explicación desde el Realismo Neoclásico

Iran and the Nuclear Deal: an Explanation through the Neoclassical Realism

JOSÉ LUIS MASEGOSA

Instituto Internacional de Ciencias Políticas, España

**RESUMEN:** Este artículo analiza el camino recorrido por Irán hasta llegar al Pacto Nuclear de 14 de julio de 2015, un acuerdo que el régimen islámico alcanzó con su enemigo histórico, el “Gran Satán” de Estados Unidos, con el que rompió relaciones diplomáticas en 1980. Desde entonces la oposición a Washington ha sido el leitmotiv de la política exterior y de defensa de la República Islámica. Para explicar esta decisión estratégica del régimen iraní, examinamos la evolución de la distribución de poder en la región y cómo las élites iraníes perciben los cambios del poder relativo de Irán en Oriente Medio y los condicionantes y presiones del entorno, en términos de amenazas y oportunidades.

**PALABRAS CLAVE:** Irán; Acuerdo Nuclear; Seguridad Internacional; Política Exterior Iraní; Política Interna Iraní.

**ABSTRACT:** This article analyzes the path followed by Iran until the Islamic Republic reached on 14 July 2015 the Nuclear Deal with its historic enemy, the "Great Satan" of America. Since the Ayatollah broke diplomatic relations with Washington in 1980, the opposition to the United States of America in the Middle East has been the leitmotiv of the Iranian foreign policy and defense. The drivers of this strategic decision of the Iranian regime can be found in the evolution of the distribution of power in the region and how the Iranian elites perceive changes in the relative power of Iran in the Middle East and constraints and environmental pressures, in terms of threats and opportunities.

**KEYWORDS:** Iran; Nuclear deal; International security; Iranian foreign policy; Iran’s domestic politics.

Recibido: 15 de septiembre de 2016.

Aceptado: 7 de noviembre de 2016.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 2, No. 2 (2016), pp. 31-56.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.4.3>

## INTRODUCCIÓN

*“And at the same time the consciousness of being at war, and therefore in danger, makes the handing-over of all power to a small caste seem the natural, unavoidable condition of survival”*

*George Orwell (1984)*

El 16 de marzo de 2016 el petrolero Monte Toledo atracó en la Bahía de Algeciras cargado de crudo procedente de la República Islámica de Irán. Su destino era la refinería Gibraltar – San Roque de la empresa CEPSA. No se trataba de una carga cualquiera. Era el primer petróleo iraní que llegaba a Europa después del “*Plan de Acción Integral Conjunto*” (en adelante, el PAIC, el Pacto o Acuerdo Nuclear), acordado entre Irán y los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, China, Reino Unido, Francia, Alemania y la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en adelante, el Grupo E3/UE+3).

El PAIC, hecho público el 14 de julio de 2015 y ratificado por unanimidad seis días después en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a través de la Resolución 2231, se sustenta en cuatro pilares:

- Limitaciones del programa nuclear iraní durante al menos una década.
- Un régimen intrusivo de verificación del cumplimiento iraní del PAIC que se confía a los inspectores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (en adelante, OIEA), que incluye visitas a instalaciones militares.
- A cambio, Irán obtiene el levantamiento de todas las sanciones vinculadas a su programa nuclear y
- el levantamiento del embargo de armas convencionales, como muy tarde, en cinco años y de tecnología para misiles balísticos, como muy tarde, en ocho.

El 19 de enero de 2016, la UE, la ONU y los Estados Unidos levantaron las sanciones contra Irán, una vez que el OIEA certificó que Irán había enviado el 98% de sus “*stocks*” de uranio enriquecido a Rusia y había desmantelado alrededor de 12.000 centrifugadoras. El OIEA también archivó en diciembre de 2015 la otra pata del caso contra Irán: la posible dimensión militar de su programa nuclear.

El Acuerdo Nuclear resuelve trece años de conflicto entre Occidente e Irán en torno a la naturaleza, pacífica o militar, del programa nuclear iraní. El *quid pro quo* del pacto es obvio: Irán acepta limitaciones a su programa nuclear a cambio del levantamiento de las sanciones internacionales.

Su importancia va más allá del ámbito de la No Proliferación de Armas Nucleares. Para Irán es un salto diplomático de la mano de Estados Unidos que pone en solfa el ADN de su política exterior: la resistencia y oposición al “*Gran Satán*”. Afectará, para bien o para mal, el orden y el desorden regional, a la vista del tamaño, situación geográfica, historia y peso de Irán en Oriente Medio. Además, constituye un potente catalizador de cambio político en el interior de Irán<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>La Inteligencia norteamericana tuvo claro hace años el signo positivo de un acuerdo con Irán. En su informe “*Global Trends 2030: Alternative Worlds*” de 2012, el *National Intelligence Council* presentó dos “*cisnes negros*” susceptibles de generar un impacto positivo máximo: una China democrática y un

## OBJETIVO Y METODOLOGÍA

Pretendemos identificar aquí las claves que explican la gestación del compromiso iraní con el Pacto Nuclear de 2015, con la ayuda de las cartas de navegación del Realismo Neoclásico (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2009).

Con estas lentes, la política exterior de un país responde a los condicionantes, presiones y oportunidades de su entorno tal y como son filtrados por las instituciones, cultura e ideología del país. La distribución de poder en la región destaca entre esos condicionantes. Esas variables intervinientes internas influyen en la identificación de amenazas y de las estrategias para combatirlas, un proceso supeditado a los cálculos políticos de los actores más influyentes sobre el impacto de aquél en la distribución interna del poder. No es un proceso neutro.

Procederemos en varias etapas. Nos acercaremos a los condicionantes y contornos básicos de esta decisión estratégica del régimen iraní a través de un análisis del poder relativo de Irán en la región. Seguidamente veremos cómo las élites iraníes y el régimen perciben los cambios del poder relativo de Irán en Oriente Medio y los condicionantes y presiones del entorno, en términos de amenazas y oportunidades. Y por último, nos ocuparemos de la adaptación del régimen al periodo post-acuerdo nuclear.

## EL PESO DE IRÁN EN ORIENTE MEDIO

Una buena parte de los analistas en Estados Unidos y sus aliados árabes caracterizan a Irán como una potencia emergente<sup>2</sup> en Oriente Medio merced a la llegada de un gobierno hermano a Bagdad, el incremento de su presencia en Siria, Irak y Yemen y, ahora, los beneficios derivados del Pacto Nuclear. La duda que suscita esta narrativa es si la realidad acompaña a las percepciones o se trata de afirmaciones desmedidas en una región en la que todos exageran el poder de los demás.

### *Oriente Medio y la evolución del contexto geoestratégico*

Para la mayoría de los expertos Oriente Medio comprende Turquía, Israel, Irán y los países árabes (Beck, 2014). Otros han empleado conceptos más inclusivos como el “*Gran Oriente Medio*” o “*la Gran Crisis del Asia Occidental*” para añadir Afganistán y Pakistán al Oriente Medio tradicional (Halliday, 2007).

La región destaca por su desordenada y confusa diversidad de reinos, sultanatos, autocracias de estilo militar, democracias y teocracias cuyas fronteras parecen cortadas por una mano insegura (Kaplan, 2012).

En los últimos años una serie de terremotos políticos y geopolíticos han sacudido esta zona del planeta: las intervenciones militares norteamericanas, la Primavera Árabe, las embestidas del Daesh (acrónimo en árabe del Estado Islámico de Irak y

---

Irán reformado. Un Irán que renunciase a las armas nucleares, a cambio del fin del aislamiento diplomático y el levantamiento de las sanciones, priorizaría la modernización económica y contribuiría a la estabilización de Oriente Medio.

<sup>2</sup> Charles Krauthammer (“*Iran’s Emerging Empire*,” *Washington Post*, 22 de enero de 2015); Dennis Ross, Eric Edelman, y Ray Takeyh (“*Time to Take it to Iran*,” *Politico*, 23 de enero de 2015); Halliday (2007); y Robert Kaplan (2012).

Levante), o el desplome de los precios del petróleo desde mediados de 2014. Actualmente Oriente Medio se encuentra profundamente afectado por la inestabilidad política, el Yihadismo y las intervenciones estatales en conflictos regionales, y el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas.

Los Estados de la región enfrentan amenazas cada vez más graves como el auge del extremismo, la inseguridad y el aumento de Estados fallidos. Richard Haass ha hablado de una región sumida en una *Guerra de los Treinta Años*. Además, a las Monarquías Árabes del Golfo les preocupa Irán y el llamado “*Creciente Chii*” o esfera de influencia persa desde Irak a Yemen pasando por Palestina. El peso del gasto militar en el PIB regional ha aumentado del 4.66% en 2010 al 6.48% en 2015 (IISS The Military Balance 2016:319), un indicio más del deterioro de la seguridad regional.

Por su parte, Irán constituye un accidente geográfico en una región mayoritariamente árabe, suní (rama del Islam que sigue el 85% de la población musulmana) y en la que se hablan lenguas semíticas, que nada tienen que ver con el idioma hablado en Irán, el “*farsi*” o “*persa*”, perteneciente a la familia indoeuropea. El país está rodeado de potencias nucleares (Pakistán, Rusia e Israel). Estas singularidades participan de la percepción iraní de inseguridad.

El contexto geoestratégico, muy hostil a Irán durante las dos décadas que siguieron a la Revolución Islámica de 1979, cambió a raíz de los atentados del 11/S. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2002 fue el prelude de sus intervenciones militares preventivas en Afganistán e Irak y el despliegue de 300.000 soldados norteamericanos en Oriente Medio, fomentando una sensación de cerco entre los estrategas iraníes.

No obstante, estos cambios ofrecieron oportunidades a Irán. Con el colapso del ejército iraquí desapareció el contrapeso más sólido de Irán en la región. La caída de Saddam Husein y de los Talibanes abrió espacios para la influencia iraní, particularmente en Irak donde los gobiernos de mayoría chiita sustituyeron a la minoría sunita como grupo dominante. El desprestigio de los Estados Unidos en la región favoreció a Teherán, como veremos en el análisis del poder blando iraní, y el país también se benefició del incremento meteórico del precio del petróleo desde \$26 en octubre de 2001 a \$132 en julio de 2008 y \$123 en marzo de 2012.

En 2011 la retirada americana de Irak alivió la sensación de envolvimiento de Irán. Sin embargo, la resaca de la Primavera Árabe y la multiplicación de conflictos armados facilitaron la expansión del Daesh en Irak, Siria y Libia hasta alcanzar su máxima extensión geográfica con la captura de la ciudad iraquí de Ramadí en mayo de 2015. Desde entonces esa organización yihadista ha ido perdiendo territorio, ingresos, cuadros dirigentes y efectivos<sup>3</sup>. La guerra civil siria y el colapso del ejército iraquí en junio de 2014 ha puesto en un brete a Bachar el-Asad y al gobierno chiita de Irak, dos aliados claves de Irán para asegurar su influencia regional.

Este ambiente tormentoso ha colocado a Irán a la defensiva y ha neutralizado su capacidad para acometer, a través de Hizbollah, acciones intimidatorias contra Israel.

---

<sup>3</sup>A finales de octubre (momento de enviar este artículo) el ejército iraquí y los peshmergas kurdos habían abierto una brecha en las defensas de Mosul, el bastión del Daesh en Irak. Por tanto, su proyecto se parece cada vez menos al de un Estado que defiende sus fronteras y más a una guerrilla u organización terrorista que efectúa ataques por sorpresa y atentados terroristas en Oriente Medio y en Occidente.

2015 fue el año en el que más se evidenciaron las intervenciones de Irán para defender a sus aliados iraquíes y sirios, y en el que Daesh se acercó a 40 kilómetros de la frontera iraní.

El Pacto Nuclear de julio de 2015 constituye un cambio geopolítico de calado después de cuarenta años de conflicto entre Irán y Estados Unidos, la primera potencia militar de Oriente Medio. Para sus promotores, Estados Unidos y el Grupo E3/UE+3, constituye un potente factor de estabilización. No obstante, el acercamiento entre Irán y Estados Unidos, y la confluencia de intereses de ambos en Irak, han generado ansiedad en Arabia Saudí y el resto de las Monarquías Árabes del Golfo (IISS Strategic Survey 2016:173)<sup>4</sup>. En un juego de suma cero, los saudíes calculan que el fin del aislamiento, los recursos económicos adicionales y el acceso a los mercados de armas se traducirán en un aumento de la influencia regional iraní a sus expensas. En particular, la monarquía saudí teme el poder de atracción que pueda ejercer un Irán fuerte sobre su minoría chiita (hasta el 15% de la población saudí).

La Monarquía Saudí, adalid del inmovilismo político y del *statu quo* regional, ha respondido al acercamiento de Estados Unidos con Irán y a este entorno más incierto a través del rearme (ha doblado su presupuesto militar desde 2011, Cordesman, 2015:10), y de una política exterior más agresiva en Yemen y en el Levante. Por tanto, una política exterior y de defensa más autónomas de Washington.

El colofón ha sido el deterioro brusco de las relaciones bilaterales entre ambos países desde el Pacto Nuclear. La ejecución de un conocido clérigo chií por parte de las autoridades saudíes a principios de 2016 y el ulterior asalto a la embajada saudí en Teherán concluyó en una ruptura diplomática. La muerte de 450 iraníes en una estampida en la peregrinación anual a La Meca ha agravado las relaciones entre ambos. Los conflictos en Oriente Medio se han convertido en una “*guerra por delegación*” entre saudíes e iraníes en la que cada uno busca garantizar su esfera de influencia y contener los avances del adversario. Ambos se preparan para ocupar el vacío de poder que deja el repliegue norteamericano.

Por tanto, la rivalidad entre Irán y Arabia Saudí se ha intensificado con el Pacto Nuclear de 2015 y actualmente representa el principal motor de cambio geoestratégico en la región (IISS, Strategic Survey 2016: 23). La intervención rusa en Siria también está afectando profundamente el teatro de operaciones y la diplomacia del conflicto, y ha colocado a Moscú en el centro de la geopolítica de Oriente Medio.

### *Irán y los elementos clásicos de poder*

Analizaremos a continuación la posición de Irán en la región con la ayuda de los elementos clásicos del poder propuestos por Kenneth Waltz: dimensión de población y territorio, capacidad económica, dotación de recursos, fuerza militar, estabilidad y competencia políticas. Nos referiremos también al poder blando iraní.

Geografía y población. Irán, el país más grande de Oriente Medio (1.745.150 km<sup>2</sup>) después de Arabia Saudí, ocupa una meseta, razón por la que historiador Peter Brown se refiere a Persia como la “*Castilla de Oriente*” (Kaplan, 2012:336). Su territorio se

---

<sup>4</sup>Arabia Saudí también ha echado en falta una mayor implicación del presidente Obama en la guerra civil siria y también recela de la estrategia “*pivot to Asia*” de Washington, que implica un desplazamiento del centro de gravedad de la política exterior norteamericana hacia Asia/Pacífico, la región que concentra el 40% del PIB mundial.

extiende entre dos zonas en las que se concentran una buena parte de las reservas y la producción de gas natural y petróleo en el mundo, el Mar Caspio y el Golfo Pérsico (esta última cuenta con el 55% de las reservas mundiales de petróleo).

Gracias a su posición geográfica entre Oriente y Occidente, el país se convirtió pronto en lugar de paso de las rutas comerciales transcontinentales (la Ruta de la Seda). Pero esa misma geografía le ha colocado en el medio de varias zonas calientes: Oriente Medio, Asia Central y Asia Meridional.

Irán es el país con más kilómetros de litoral en el Golfo Pérsico, una condición que le garantiza una posición de influencia en esas aguas y en el Estrecho de Ormuz, un punto estratégico de la navegación marítima internacional por el que circulan diariamente 17 millones de barriles de petróleo.

La población iraní se ha duplicado desde 1979 hasta alcanzar en 2014 los 78.143.644 de personas, una cifra igual a la suma de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (en adelante, CCG, que incluye A. Saudí, E.A.U, Catar, Bahrein, Omán y Kuwait) más Irak. La población menor de 30 años alcanzó en 2013 un 60% del total, un dato imprescindible para entender la evolución política reciente.

La realidad contradice la percepción extendida de Irán como un país homogéneo: casi la mitad de la población pertenece a las minorías azerí, kurda, baluchi o turcomana. No obstante, el sentimiento nacionalista, el orgullo de su acervo literario y de su historia milenaria, el farsi y el chiismo son los cimientos de la cohesión nacional. La “*idea de Irán*”, como señala el periodista e historiador británico M. Axworthy, tiene tanto que ver con la cultura y el lenguaje como con la raza y el territorio.

Una economía rica en hidrocarburos, por debajo de su potencial. Desde 1980 la economía iraní ha perdido peso en la región y ha pasado de ser la segunda economía a una discreta tercera posición por detrás de Turquía y Arabia Saudí. Unas tasas de crecimiento más elevadas han permitido a los turcos multiplicar por once el tamaño de su economía y a los saudíes hacerlo por siete mientras que los iraníes apenas lo han hecho por cuatro<sup>5</sup>. Actualmente el PIB conjunto de los países del CCG es cuatro veces mayor que el de Irán (ver Tabla 1).

El PIB iraní registró su techo histórico en 2011 (592.037 millones de dólares) para caer en los años siguientes hasta 425.326 millones en 2014. El endurecimiento del régimen de sanciones impuestas por la ONU, la UE y Estados Unidos en 2012 provocó la caída de la producción de petróleo y, por ende, una durísima contracción de un 9% de su PIB en los años 2013 y 2014 (IMF, 2015).

La economía persa depende mayormente del sector de los hidrocarburos (la energía representaba 2/3 partes de sus exportaciones en 2013) si bien su grado de diversificación es de los más altos en la región. Irán cuenta con un potencial considerable merced a su riqueza energética: es el cuarto país del mundo en reservas probadas de petróleo y el segundo en reservas probadas de gas. No obstante, su peso en los mercados de hidrocarburos ha caído desde los años 1970, en los que producía seis millones de bp/d. La guerra con Irak, unas inversiones insuficientes en infraestructuras y las sanciones han impedido la vuelta a los niveles anteriores a 1979.

---

<sup>5</sup>No obstante, el PIB saudí ha sufrido una fuerte caída en 2015 hasta situarse en 646.001 millones de euros, perdiendo casi 100.000 millones de euros en un año (Banco de Datos del Banco Mundial). En el momento de enviar este artículo, el dato del PIB de Irán para 2015 todavía no está disponible en el Banco de Datos del Banco Mundial.

En el último lustro este sector ha recibido un correctivo severo. El embargo de los hidrocarburos iraníes provocó una reducción drástica de las exportaciones de petróleo y el desplome de los precios ha impedido a Irán aprovecharse del levantamiento parcial y definitivo de las sanciones en 2013 y en enero de 2016 respectivamente. De hecho, la estimación de ingresos para 2015/2016 apenas alcanza una tercera parte del importe del año 2011/2012 (35.000 frente a 118.200 millones de dólares (IMF, 2015).

Irán ocupa el puesto 69 en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU (2015), por debajo de las monarquías del Golfo pero por encima de Turquía, Egipto o el Líbano. Su tasa de alfabetismo se encuentra en el 83% (respecto al 50% de 1979). Las condiciones de vida de los iraníes, en términos de PIB per cápita, están lejos de sus vecinos saudíes y por debajo de la media regional. Irán apenas ha duplicado la renta de sus habitantes en los últimos 35 años mientras que Turquía la ha multiplicado por seis. Su renta per cápita de 7.874 dólares en 2011 descendió casi un 30% en 2014.

El desempleo supera el 10% y es muy alto entre los jóvenes y las mujeres. Las perspectivas laborales de éstos son malas: su incorporación al mercado de trabajo aumentará en dos puntos porcentuales la tasa de paro, al menos, hasta 2021 (FMI, 2015).

Gasto en defensa y capacidades militares. Irán cuenta con 523.000 militares en servicio activo, el ejército más numeroso de Oriente Medio (sin contar a Pakistán), frente a los 328.100 efectivos de los seis países del CCG (IISS The Military Balance 2016). Ese medio millón de soldados sirve en las fuerzas armadas iraníes (ARTECH), responsables de la defensa territorial, y en los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica (en adelante, Guardia Revolucionaria o Pasdarán), la joya de la corona, a la que se le encomienda la defensa de la revolución y las relaciones con los aliados sirio, iraquí y Hizbollah. El presupuesto de la ARTECH supone menos de la mitad de los créditos asignados a los pasdarán, algo llamativo si tenemos en cuenta que las capacidades de la Guardia Revolucionaria representan 1/3 del total.

Los equipos militares iraníes se encuentran mayoritariamente obsoletos, especialmente los de su fuerza aérea que datan de la época del *Sha*, y acusan la falta de mantenimiento y repuestos (IISS The Military Balance 2015:326). Irán requiere urgentemente modernizar su inventario de carros de combate, helicópteros, y aviones de combate.

El aislamiento diplomático, las sanciones y la debilidad económica han limitado el acceso de Irán a sistemas modernos de armas. Por el contrario, los países del CCG han adquirido los sistemas más avanzados gracias a su acceso sin cortapisas a los mercados occidentales y los superávits derivados de los ingresos del petróleo. En 2014 el gasto militar iraní (15.862 millones de dólares) estaba por detrás del iraquí, israelí, turco y muy lejos del saudí (80.762 millones de dólares) (IISS, The Military Balance 2016:487) y apenas representaba el 14% del gasto militar conjunto de los países del CCG (Cordesman, 2015:11).

El sello distintivo de la doctrina militar iraní ha sido su énfasis en la defensa y la oposición al orden regional impuesto por los Estados Unidos y sus aliados regionales, Israel y las Monarquías Árabes del Golfo. Se orienta a disuadir, a sobrevivir un primer ataque, a tomar represalias y forzar una solución diplomática. Se basa en los conceptos de “*defensa pasiva*”, orientada a incrementar los costes de un ataque israelí o norteamericano y disuadir al atacante de emprenderlo (Juneau, 2013; McInnis, 2015).



TABLA 1. PIB Y PIB PER CÁPITA EN ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA (1980 - 2014)																
	1980		1990		2000		2010		2011		2012		2013		2014	
	PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	PIB (US\$ a precios actuales)	PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	PIB (US\$ a precios actuales)	PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	PIB (US\$ a precios actuales)	PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	PIB (US\$ a precios actuales)	PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	PIB (US\$ a precios actuales)	PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	PIB (US\$ a precios actuales)	PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	PIB (US\$ a precios actuales)	PIB per cápita (US\$ a precios actuales)	PIB (US\$ a precios actuales)
Arabia Saudita	16,598.7	164,541,739,436.1	7,137.4	116,778,107,707.4	8,808.9	188,441,866,666.7	18,754.0	526,811,456,666.7	23,256.1	669,506,666,666.7	24,883.2	733,955,733,333.3	24,646.0	744,335,733,333.3	24,161.0	746,249,533,333.3
Irán, República Islámica del	2,440.3	94,362,279,603.4	2,222.1	124,813,270,133.8	1,664.3	109,591,707,802.2	6,289.9	487,790,215,915.5	7,874.5	592,037,800,186.9	7,710.5	517,203,369,662.7	6,631.3	511,620,875,066.8	5,442.9	425,326,068,422.9
Egipto, República Árabe de	528.3	22,912,499,645.1	764.8	43,130,415,141.9	1,461.0	99,838,543,980.1	2,668.0	218,886,324,504.8	2,816.7	236,001,898,960.0	3,068.2	262,824,255,567.6	3,104.2	271,972,822,863.4	3,198.7	286,536,047,765.9
Turquía	1,566.7	68,789,289,565.7	2,790.6	150,676,291,094.2	4,215.2	266,567,532,789.5	10,111.5	731,168,051,903.1	10,594.2	774,754,155,283.6	10,946.0	788,883,301,670.4	10,975.1	823,242,587,404.1	10,515.0	798,429,233,068.3
Israel	5,616.5	21,780,968,646.1	11,264.0	52,490,325,640.3	21,062.1	132,306,684,080.2	30,736.4	234,321,743,781.8	33,707.3	261,764,344,205.0	32,818.9	259,613,579,190.3	36,281.2	292,408,330,563.9	37,208.0	305,674,897,195.0
Pakistán	303.4	23,689,697,680.5	371.8	40,010,425,585.1	534.9	73,952,374,989.8	1,043.3	177,406,854,514.9	1,230.8	213,755,282,058.7	1,266.4	224,646,134,571.4	1,275.4	231,086,513,914.9	1,316.6	243,631,977,866.5
Oriente Medio y Norte de África (todos los niveles de ingreso)	2,148.9	397,733,501,762.1	2,127.8	541,194,981,793.1	3,051.5	961,691,134,188.5	7,108.7	2,736,460,934,534.2	8,346.4	3,280,166,467,260.3	8,815.4	3,536,261,119,467.9	8,702.8	3,562,279,554,744.4	8,377.0	3,496,997,634,326.7
Argelia	2,189.8	42,345,276,289.7	2,394.4	62,045,098,374.5	1,757.0	54,790,060,512.9	4,473.5	161,207,268,840.9	5,447.4	200,013,050,828.2	5,563.6	209,047,393,598.7	5,491.6	209,703,529,364.3	5,484.1	213,618,468,888.1
Libano	1,042.4	21,079,357,821.5	1,050.1	2,838,465,397.8	5,334.9	17,260,364,842.5	8,763.8	38,009,990,246.8	9,132.4	40,076,936,640.1	9,729.3	43,205,085,854.1	9,870.5	44,952,418,120.5	10,087.9	45,730,945,273.6
Marruecos	42,878.9	43,598,747,466.6	27,989.3	50,701,443,695.6	34,207.5	104,337,372,362.2	34,341.9	286,049,336,038.1	39,901.2	348,526,072,157.9	41,712.1	373,429,543,907.4	42,831.1	387,192,103,471.8	43,962.7	389,451,327,433.6
Yemen, Rep. del	1,369.5	8,743,054,698.1	1,507.2	12,290,568,181.8	2,247.9	21,473,188,881.6	4,176.6	44,051,138,745.3	4,288.1	45,876,971,160.7	4,187.5	45,131,250,400.2	4,310.0	46,920,723,825.9	4,420.7	48,612,652,412.1
Túnez	34,935.8	7,629,094,474.2	15,447.6	7,360,439,211.0	29,926.4	17,759,890,109.9	70,870.2	125,122,306,946.2	89,115.9	169,804,735,988.0	94,407.4	190,293,835,164.8	96,077.0	201,886,439,560.4	96,732.4	210,109,065,934.1
Malta	5,537.6	3,072,698,430.7	6,528.8	4,229,787,378.9	13,900.5	9,062,906,914.9	20,986.0	25,712,271,776.6	22,238.7	29,044,089,148.9	23,063.1	30,759,462,766.0	24,378.9	32,897,606,380.0	24,855.2	33,851,063,829.8
Bahrein	3,911.5	53,405,667,887.9	10,293.3	179,910,699,665.1	762.9	551,230,861.9	1,368.5	1,128,611,700.4	1,472.0	1,239,144,501.8	1,868.8	1,353,632,941.5	1,683.4	1,455,416,075.5	1,813.6	1,589,026,157.9
Djibouti	1,782.6	3,909,708,819.3	1,312.3	4,159,628,704.0	1,763.2	8,457,923,955.7	4,370.7	26,423,379,466.6	4,666.0	28,840,263,380.3	4,866.7	30,837,277,056.6	5,200.3	33,598,843,662.0	5,422.6	35,626,925,774.6
Jordania	20,687.7	28,638,869,323.1	8,950.6	18,427,776,571.1	19,545.2	37,111,864,406.8	37,725.1	115,419,050,942.1	47,551.4	154,027,536,231.9	50,903.9	174,070,025,008.9	48,463.2	174,161,495,063.5	48,593.7	163,612,498,510.2
Kuwait	5,181.8	5,981,760,181.3	6,448.1	11,685,045,607.8	8,711.0	19,507,412,223.7	19,920.6	58,641,352,405.7	21,164.3	67,387,561,274.4	21,533.8	76,341,462,444.7	20,011.3	78,182,574,772.4	19,309.6	81,795,618,985.7
Omán	1,458.5	13,062,421,024.9	988.5	12,308,624,284.0	1,181.7	19,325,894,913.1	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
República Árabe Siria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ribera Occidental y Gaza	..	..	..	..	1,477.1	4,316,456,478.6	2,338.7	8,913,100,000.0	2,665.0	10,465,400,000.0	2,782.9	11,262,141,134.4	2,991.5	12,473,235,946.0	2,985.9	12,737,613,125.0

Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, World DataBank

Otro rasgo propio de su doctrina militar descansa en el recurso a medios no convencionales para compensar la fragilidad de sus fuerzas convencionales frente a

Estados Unidos y sus aliados regionales. Teherán es un alumno aventajado en estrategias y tácticas asimétricas relevantes para la “*guerra híbrida*”<sup>6</sup>. De hecho, Hizbollah y las acciones iraníes en Irak contra el ejército americano se citan como antecedentes de la intervención rusa en Crimea y este de Ucrania (Gardner, 2015).

La Guardia Revolucionaria controla los medios no convencionales más dinámicos. Irán ha confiado en el reclutamiento, asesoramiento, entrenamiento y armamento de milicias que comparten su visión de resistencia a las interferencias de Estados Unidos en la región. El mejor ejemplo es Hizbollah, que surge en 1982 con la ayuda mayúscula de Irán, y ahora se encuentra comprometida en la defensa del régimen de Bachar al-Asad en Siria<sup>7</sup>.

Además, Irán cuenta con el inventario más completo de misiles de todo Oriente Medio con capacidad para alcanzar objetivos regionales y en el sudeste de Europa. Esos misiles tienen capacidad para transportar armas de destrucción masiva (Clapper, 2016). Los misiles de corto alcance son tecnológicamente avanzados y la calidad técnica de los misiles de medio alcance Shahab 3 es inferior aunque Irán está mejorando su letalidad y eficacia (Katzman, 2016)<sup>8</sup>. Los misiles balísticos son el producto más conseguido de la industria iraní de la defensa. También dispone de capacidad para minar el Estrecho de Ormuz e interrumpir el tráfico mundial de crudo.

Por último, Irán dispone de capacidades cibernéticas notables (IISS The Military Balance 2016:331) de tipo ofensivo y defensivo. En principio pretendía controlar las actividades de la disidencia en Internet. No obstante, es a partir del ataque cibernético del virus *Stuxnet*, que deshabilitó 1.000 centrifugadoras del programa nuclear iraní en 2010, cuando el Líder Supremo de la Revolución creó un Mando Supremo del Ciberespacio, y acordó la realización de inversiones cuantiosas en capacidades “*ciber*”.

Estas capacidades deben ser significativas, en relación con sus vecinos. El número de ingenieros informáticos iraníes, formados en universidades locales o extranjeras, excede con diferencia la cifra que registran los países del CCG (Bronk, 2013). Además, Irán es el principal sospechoso de un sofisticado ciberataque que borró los datos del 75% de los ordenadores de ARAMCO, la empresa nacional saudí del petróleo. Por cierto, se sospecha que Irán externaliza estos menesteres en actores no estatales, por ejemplo, la “*Iranian Cyber Army*” (IISS The Military Balance 2015:331).

Competencia y estabilidad políticas. El sistema político iraní, surgido principalmente de la Revolución Islámica de 1979<sup>9</sup>, descansa en una pluralidad de

---

<sup>6</sup>Un enfoque que insta a combinar fuerzas regulares e irregulares, junto con medios políticos, de información, y ataques cibernéticos de una forma coherente y coordinada para alcanzar objetivos estratégicos.

<sup>7</sup> Matthew Levitt explica el nacimiento de Hizbollah en el contexto de la guerra civil libanesa de 1975 a 1990 que acentuó las divisiones sectarias. La invasión israelí del Líbano en 1982 y su ocupación del sur del Líbano creó un caldo de cultivo favorable a los intereses iraníes. Los agentes y diplomáticos iraníes impulsaron la unificación de milicias y grupos armados de base chiita para constituir una poderosa fuerza de resistencia con el nombre de Hizbollah “*Partido de Dios*”.

<sup>8</sup>Recientemente las autoridades iraníes han anunciado su propósito de construir misiles balísticos de largo alcance, un anuncio supuestamente dirigido a apaciguar a los más conservadores pero que suscita muchas sospechas en Occidente puesto que Irán ya ha lanzado con éxito vehículos espaciales, una tecnología de doble uso instrumental para la construcción de misiles intercontinentales.

<sup>9</sup> El *Majlis* o Parlamento surge con la Constitución de 1906 que limitó los poderes del *Sha*, un avance extraordinario para su tiempo fuera de Occidente.

instituciones electivas y no electivas que se solapan con las redes informales de las facciones políticas (Buchta, 2000). El Líder Supremo de la Revolución y las elecciones a la Presidencia de la República, al Majlis y a la Asamblea de Expertos funcionan como mecanismos de moderación y resolución de diferencias entre facciones.

Para algunos observadores occidentales (Axworthy, 2010:335), el régimen iraní es el más representativo del vecindario. No obstante, el Consejo de los Guardianes, controlado por el Líder Supremo, disfruta de amplias prerrogativas de veto de los candidatos a las elecciones y de las normas aprobadas por las instituciones electivas.

Las instituciones iraníes han demostrado una resiliencia considerable durante cuatro décadas: han superado dos guerras, una con Irak y la “*Guerra de los Petroleros*” con Estados Unidos, el aislamiento internacional, los tumultos y protestas populares de 2009, un durísimo régimen de sanciones y un orden regional desbordado por las revueltas y las guerras civiles (Farhi, 2015:49).

Un entorno tan agitado ha forzado un robustecimiento del proceso decisorio colegiado en materia de seguridad y defensa en el seno del Consejo Supremo de Seguridad Nacional, un órgano presidido por el Presidente de la República en el que se encuentran representados todos los poderes del Estado.

La resiliencia institucional no es privativa del régimen instaurado en 1979. La idea de Irán como nación y civilización ha resistido más de dos mil años de historia en paralelo al sentimiento de incapacidad del Irán moderno para restaurar la grandeza del Imperio persa de la dinastía Aqueménida. A diferencia de la mayoría de sus vecinos, Irán no es una invención del siglo XX impuesta por una familia y una ideología con la ayuda de las potencias coloniales.

Poder blando<sup>10</sup>. El régimen iraní ha enarbolado las banderas del panislamismo y el antiimperialismo en su acción exterior. El panislamismo, la llamada a la unidad entre suníes y chiíes, era imprescindible para influir en una región mayoritariamente suní (85% de los musulmanes). Por su parte, la ideología revolucionaria exhorta al levantamiento de los pueblos de Oriente Medio oprimidos por regímenes autocráticos apoyados por Estados Unidos

Ambos principios han desplazado a un segundo plano la identidad chiita como factor explicativo de la acción exterior iraní. El régimen iraní ha hecho poco para promover el sentido de pertenencia y la unidad de la comunidad chií (Hunter, 2015), una circunstancia que contradice la afirmación recurrente del peso del factor confesional en su política exterior. No ha adoptado represalias para responder a las matanzas habituales de chiíes en Pakistán o Afganistán, ni siquiera ante la masacre de 8.000 hazaras chiitas a manos de los Talibanes en 1998<sup>11</sup>. Por otra parte, las milicias respaldadas por Irán no necesariamente tienen que ser chiitas; el apoyo iraní depende

---

<sup>10</sup>El poder blando es, según Joseph Nye, la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas.

<sup>11</sup>Cuando los Talibanes (apoyados por A. Saudí y Pakistán) se impusieron en Afganistán tras la retirada soviética, Irán respaldó la formación de la Alianza del Norte integrada por las facciones uzbeka, tayika y hazara. En 1998 los Talibanes arrebataron a la Alianza del Norte su bastión de Mazar e-Sharif y asesinaron a 8.000 hazaras de credo chiita y siete diplomáticos iraníes. Irán concentró 250.000 soldados en la frontera este con Afganistán y amenazó con intervenir militarmente en el país vecino. Tuvo que esperar hasta 2001 para ver a los Talibanes caer ante la ofensiva de la Alianza del Norte, esta vez con el amparo de Estados Unidos y Occidente.

de la oposición de aquéllas al orden impuesto por Estados Unidos, por ejemplo, HAMAS. Todo esto no obsta a la utilización del elemento sectario como un instrumento de su política exterior (IISS Strategic Survey 2016:172) pero no como un fin en sí mismo.

La agitación del mundo musulmán a partir de 2002 permitió al régimen iraní capitalizar su antiimperialismo y atesorar un poder blando considerable. La impopularidad y los excesos de la Guerra Global contra el Terrorismo del Presidente Bush (prisiones de Guantánamo y Abu Ghraib) concitaron la oposición de los musulmanes que volvieron sus ojos, con admiración, a las posturas de resistencia de Irán. En el zénit de su gloria, en 2006, la política exterior y de seguridad iraní recibía la aprobación del 75% de la opinión pública árabe, que ascendía a un 86% en el caso de Arabia Saudí (Zogby, 2012). Su programa nuclear obtenía un respaldo mayoritario en el mundo musulmán.

Desde entonces la imagen de Irán se ha deteriorado en los países musulmanes. En 2011 la opinión favorable de Irán se situó en el 25% en los países árabes, un 15% en Arabia Saudí y en 2015 continuaba cayendo (Pew Research Center, 2015). El auxilio militar a Bachar al-Asad, un verdugo de la población suní, ha pasado factura al régimen iraní, al igual que las intervenciones iraníes en Irak y Yemen, que se perciben como políticas agresivas y de perfil alto.

#### *El estancamiento de Irán en Oriente Medio.*

El análisis anterior de la posición de Irán en Oriente Medio en términos de poder refuta la narrativa dominante de la transformación de Irán en la primera potencia regional. La participación iraní en la economía regional ha descendido desde el 23,6% en 1979 hasta el 12% en 2014 y, actualmente, el tamaño de su economía es más reducido que el de la turca o la saudí (ver Tabla 1).

La fragilidad económica, el aislamiento y las sanciones han frustrado la modernización de sus sistemas de armas, una debilidad que Irán ha compensado en parte a través de medios no convencionales. De hecho, en el periodo 2006-2015 Irán redujo su gasto militar en un 30% mientras que A. Saudí lo dobló (SIPRI, 2016). Además la popularidad del modelo iraní en el mundo musulmán ha caído en picado.

El país carece de una economía y unas fuerzas convencionales capaces de proyectar poder suficiente para decidir el devenir de Oriente Medio. No obstante, sus medios no convencionales le permiten frenar, debilitar o intimidar planes de otros Estados y ejercer influencia en la región. También cuenta con otros activos no menos significativos: segundo país más poblado en la región, una población bien formada, su posición geográfica central, su riqueza en hidrocarburos y la resiliencia de su cultura política (Juneau, 2015).

Irán, por tanto, no se ha convertido en la potencia hegemónica de Oriente Medio pero Egipto, Israel, Turquía, A. Saudí e Irak tampoco han aprovechado la debilidad iraní para hacerlo. La multipolaridad y la dispersión del poder entre varias potencias medianas y unas pocas pequeñas continúan distinguiendo a Oriente Medio en 2016, tal como establecieron Buzan y Waever en 2003.

En definitiva, un entorno regional más convulso y el estancamiento de Irán en la región limitaron las opciones de política exterior de los dirigentes iraníes y colocaron a Teherán a la defensiva. Con esta coyuntura, difícilmente podía el régimen islámico

mantener su política de resistencia a los Estados Unidos, y la opción de la distensión cobró importancia, el otro polo en torno al cual ha basculado su acción exterior en el pasado (Farhi, 2013).

#### LA POLÍTICA INTERNA DEL ACUERDO NUCLEAR

Las presiones y condicionantes externos no son suficientes para entender la gestación de la apuesta iraní por una postura más cooperativa en el conflicto nuclear. En esta segunda parte veremos cómo las élites iraníes y el régimen perciben los cambios en el entorno, en términos de amenazas y oportunidades. El compromiso iraní con una solución negociada tiene un antecedente en 2003, gana apoyos durante los mandatos tormentosos del presidente Ahmadinejad y madura con el presidente Rouhani.

#### *Los fundamentos de la política de resistencia*

El presidente reformista Mohammad Jatami (1997-2005) buscó un acercamiento con Occidente a través de su iniciativa “*Diálogo entre Civilizaciones*” y su cooperación con Estados Unidos para desalojar a los Talibanes del poder en Afganistán. Sin embargo, el Discurso del Estado de la Nación del presidente Bush en enero de 2002, en el que incluyó a Irán en el “*Eje del Mal*”, junto a Irak y Corea del Norte, enfrió las posibilidades de entendimiento.

El régimen iraní lo intentó de nuevo en mayo de 2003 cuando transmitió al Departamento de Estado su disposición a zanjar todos los contenciosos con Estados Unidos, incluyendo el relativo al programa nuclear iraní que había salido a la luz en agosto de 2002. La administración Bush no recogió el guante. La fecha de esta malograda iniciativa iraní no fue caprichosa: ese mes de 2003 el ejército norteamericano tomó Bagdad después de aniquilar al ejército iraquí en seis semanas; Irán no había conseguido derrotarlo en ocho largos años de guerra (Gibson, 2015).

El ultraconservador Mahmoud Ahmadinejad accedió a la presidencia en 2005 y su política exterior gravitó en torno a la oposición a la hegemonía de Estados Unidos en Oriente Medio, coincidiendo con el pico del despliegue norteamericano de 321.570 soldados en 2007 (Kane, 2015). Por entonces el Líder Supremo de la Revolución, el Ayatolá Ali Jamenei, justificó la resistencia al “*Gran Satán*” por tres motivos: esa abultada presencia militar, la diplomacia coercitiva de Estados Unidos que amenazaba con un ataque militar si Irán no abortaba su programa nuclear, y los llamamientos al cambio de régimen en Teherán.

El enemigo externo fue la coartada perfecta del régimen para mantener el orden y la cohesión internos en torno a los valores y principios más conservadores de la Revolución y arrinconar a los reformistas y aperturistas, como ha denunciado de forma reiterada el escritor Akbar Ganji, un icono de la disidencia iraní que pasó seis años entre rejas por atentar contra la seguridad nacional (Ganji, 2015).

Para mantener el control interno, el régimen también ha recurrido a la carta nacionalista<sup>12</sup>, la ideología antiimperialista y los valores del chiismo: la injusticia, la

---

<sup>12</sup>El nacionalismo es un elemento vector de la política exterior iraní que surge en respuesta al intervencionismo ruso y británico del siglo XIX, la debilidad institucional y las recurrentes interferencias exteriores hasta 1979. Ese nacionalismo, compartido por igual por todas las facciones y una seña de identidad de la Revolución de 1979 (“*Independencia, libertad y República Islámica*”), extrae su savia de la historia de un Estado y una civilización de más de tres milenios de antigüedad. A

creencia en una “*mano oculta*” y el culto al martirio. Y por último, ha utilizado la represión de forma selectiva aunque su intensidad no ha conducido a la implantación de un Estado policial según la profesora iraní Farideh Farhi (2015).

La mejora de las condiciones de vida de los iraníes merced a los altos precios del petróleo, que alcanzaron un máximo histórico de \$132 en julio de 2008, amortiguaron la carga del desempleo y las desigualdades, y contribuyeron a la paz social. El PIB per cápita se elevó desde 3.135 dólares en 2005 a 7.874 en 2011.

### *La apuesta por la distensión*

La apuesta iraní por cierto grado de distensión con Occidente fue ganando enteros al compás del deterioro de la salud del régimen, como una reacción a los excesos de la administración Ahmadinejad, y en respuesta a las oportunidades y amenazas del contexto internacional.

En abril de 2009 el gobierno de Omán, correveidile entre Irán y Estados Unidos, trasladó a la administración del presidente Barack Obama que los iraníes estaban preparados para iniciar una negociación “*discreta*”. Era la respuesta iraní a un presidente Obama más conciliador que sus predecesores (Gibson, 2015). Con motivo del “*Nowruz*”, el año nuevo iraní, el presidente demócrata había invitado al gobierno iraní a negociar y poner fin a un enfrentamiento que duraba ya tres décadas. Los desórdenes posteriores a las elecciones presidenciales iraníes de 2009 frustraron esta primera intentona.

El agravamiento de la situación interna, asunto en el que nos vamos a detener a continuación, evidenció los apuros del régimen y el Ayatolá Ali Jamenei autorizó definitivamente el inicio de contactos con los norteamericanos, a través del Sultán de Omán, en 2011. Las negociaciones secretas continuaron en 2012 y 2013 mientras empeoraba la situación política, económica y social. En 2013 el Líder Supremo y el Consejo de los Guardianes, los actores con derecho de veto, dieron vía libre a la Presidencia al centrista Hassan Rouhani, que en apenas cinco meses negoció con el Grupo E3/UE+3 el Acuerdo Interino de noviembre de 2013.

La crisis de gobernabilidad. Desde 2009 se advierte un creciente distanciamiento entre el pueblo y el régimen, una brecha con raíces políticas, económicas y sociales. Ese año tuvo lugar la crisis política más grave del régimen islámico. Los Pasdarán y la milicia Basij, con el visto bueno del Líder Supremo de la Revolución, se encargaron de silenciar a los dos millones de manifestantes y a los líderes reformistas del Movimiento Verde que rechazaron en la calle las elecciones presidenciales amañadas de 2009 que otorgaban la victoria al presidente Ahmadinejad. La crisis condujo a un cuestionamiento en aumento de la legitimidad y autoridad del Líder Supremo de la Revolución (Tabatabai, 2015).

La represión se intensificó en los años siguientes bajo la batuta de la Guardia Revolucionaria que desde 2009 ejerce un control mayor del ciberespacio, las redes sociales y los medios de comunicación digitales. En 2011 el Ministerio del Interior ordenó el arresto domiciliario *sine die* de los líderes reformistas Mir Hossein Mousavi y Mehdi Karrubi por convocar una manifestación en apoyo de la Primavera Árabe. La

---

pesar de sus reticencias iniciales el régimen islámico reivindica cada vez más el legado imperial anterior a la llegada del Islam: la grandeza de Ciro el Grande, la supervivencia del Farsi a la conquista árabe o el predominio de las formas de gobierno del imperio sasánida en el califato Abasí.

guerra en Siria sacó a la luz las contradicciones de un régimen que había saludado la Primavera Árabe como un “*Despertar Islámico*” pero pronto tuvo que desdecirse (Fürtig, 2014).

Por otro lado, el estilo brusco e irreflexivo del presidente Ahmadinejad generó tensiones en el seno de la facción conservadora dominante. Ahmadinejad, el primer seglar en ocupar la presidencia, quería una República más autoritaria y nacionalista y desafió la autoridad del Ayatolá Ali Jamenei que representaba los intereses de la vieja guardia de conservadores pragmáticos. Los dos bandos midieron sus fuerzas en las elecciones legislativas de 2012 y Ahmadinejad sufrió una sonora derrota.

En 2012 la economía iraní sintió los efectos negativos del endurecimiento de las sanciones, además de la ralentización de la economía mundial y una gestión deficiente del presidente Ahmadinejad. Las condiciones de vida de los iraníes empeoraron: el PIB per cápita empezó a caer en 2012 y para 2014 había perdido un 31% (ver Tabla 1). El desempleo se disparó, al igual que las desigualdades, y el país registró un estancamiento de los indicadores sociales de esperanza de vida y escolarización (*Human Development Report*, 2015).

Al mismo tiempo cada vez resultaba más notoria la brecha generacional entre una élite dirigente mayor de 50 años y una población mayoritariamente joven (un 60% por debajo de 30 años) nacida después de 1979. Los primeros se habían curtido en las luchas contra el *Sha* y en la guerra contra Irak y después se habían acomodado en unas instituciones no electivas. La población joven, por el contrario, desprovista de oportunidades laborales (dobla la tasa de desempleo), y de movilidad social, se ha alejado del ardor revolucionario y clama cambio (Farhi, 2015).

La alianza internacionalista de Hasan Rouhani. Con una campaña centrada en la resolución diplomática del conflicto nuclear y en la recuperación económica, Hasan Rouhani ganó contundentemente, en primera vuelta, las elecciones presidenciales de 2013. Fue una bofetada de la opinión pública a los candidatos conservadores que se aferraban a las políticas de resistencia. El presidente Rouhani nombró un Gabinete que irradiaba sensibilidad internacional, en contraste con el Ayatolá Ali Jamenei que nunca ha abandonado Irán desde 1989<sup>13</sup>.

Al llegar a la presidencia Rouhani contaba con apoyos reducidos para pergeñar una solución diplomática al conflicto nuclear. Destacaba el respaldo mayoritario de la opinión pública, consciente de las repercusiones negativas de las sanciones económicas (CISSM, 2014). Sus principales bases de apoyo eran los jóvenes y la poderosa clase de los comerciantes del bazar.

Por el contrario, la empresa no suscitaba demasiadas simpatías entre la clase dirigente con la excepción de los partidarios del ex Presidente Ali Akbar Hashemi Rafsanjani y la facción reformista apartada del poder desde 2005. Estos aliados eran del todo insuficientes y necesitaba tender puentes con los conservadores moderados. En los dos años que median entre su elección y el Pacto Nuclear de julio de 2015, el presidente Rouhani, con el aval del Ayatolá Ali Jamenei, impulsó unas conversaciones entre la élite dirigente, en paralelo a la negociación internacional con el Grupo E3/UE+3, que se saldaron con un consenso amplio a favor del acuerdo.

Su éxito consistió en incorporar a la alianza internacionalista a la vieja guardia del

---

<sup>13</sup>Su gobierno tenía más doctorados por universidades americanas que los gobiernos francés, alemán, italiano y español juntos. El ministro de Asuntos Exteriores, Mohammad Javad Zarif, fue Embajador iraní ante la ONU entre 2002 y 2007.

régimen: conservadores fieles al Líder Supremo que copaban las instituciones no electivas y el Parlamento (por ejemplo, el presidente del *Majlis* Ali Larijani o independientes como Ali Motahari). Les prometió el levantamiento de las sanciones y los dividendos de la paz, aplazó las reformas políticas controvertidas (relajación de las costumbres) y consensuó con ellos las reformas económicas (ICG, 2015).

La negociación nuclear no concitó la aprobación de los ultraconservadores próximos a Ahmadinejad desplazados del poder en los comicios de 2012 y 2013 y de los llamados “*mercaderes de las sanciones*” que se habían enriquecido merced al mercado negro. La oposición más férrea procedía del Frente de Resistencia, la facción ultraconservadora con más de 40 diputados liderada por el Ayatolá Mesbah Yazdi.

Los líderes de la Guardia Revolucionaria criticaron la negociación nuclear pero cerraron filas en torno al Líder Supremo. Los Pasdarán se habían convertido en un poder económico (entre el 5 y el 10% del PIB iraní) gracias a los favores del presidente Ahmadinejad y del Ayatolá Ali Jamenei en la etapa que enfrentó a ambos (The Economist, 2014). Ocuparon el vacío que dejaron los inversores extranjeros en 2012 en sectores como la energía, el transporte y las telecomunicaciones, y fueron los principales beneficiarios de las privatizaciones realizadas por Ahmadinejad. Muchas de esas empresas no resistirían ahora la competencia extranjera.

Las amenazas externas. En 2015 la descomposición de Siria e Irak, Daesh y A. Saudí inquietaban cada vez más al gobierno iraní. Paradójicamente esto ocurría cuando se había desinflado la presencia militar norteamericana en la región desde un pico de 321.570 en 2007 (Kane, 2015) a 32.034 hombres en 2015 (IISS The Military Balance 2016).

Los Pasdarán se volcaron en la guerra civil siria y luego en la guerra contra Daesh en Irak, cooperando discretamente con los Estados Unidos en Mesopotamia. En Siria desplegaron 2.000 soldados de la fuerza de élite QUDS a los que se sumaban entre 4.000 y 6.000 efectivos del partido-milicia Hizbollah (Ibídem, p. 331). La aviación iraní bombardeó posiciones de Daesh en Irak y envió consejeros y abundante ayuda militar a las milicias chiíes Hash al-Shaabi y a los peshmerga kurdos.

La situación más comprometida sobrevino en la primavera de 2015 cuando Daesh llegó a 40 kilómetros de la frontera iraní y forzó a Teherán a despachar cinco brigadas que entraron en Irak para frenar a los *tafkiri*, nombre con el que se conoce a las organizaciones yihadistas en Irán. Altos mandos de la Guardia Revolucionaria comparecieron en el *Majlis* y reclamaron un aumento extraordinario del gasto militar para reemplazar los obsoletos tanques, vehículos de transporte y helicópteros (Ibídem, p. 318). El Ayatolá Ali Jamenei y el presidente Rouhani recogieron el guante y aumentaron el presupuesto en defensa.

Daesh no solo representa una amenaza para la élite dirigente sino también para la ciudadanía. Desde 2012 la opinión pública iraní, según los estudios del CISSM, respalda mayoritariamente las intervenciones militares en Siria e Irak, a pesar de las bajas, por temor a unos *tafkiri* que pueden atentar en Irán si no se les frena en el Levante. Daesh, al igual que su precedente, Al Qaeda de Irak, ha perseguido sin descanso a los chiíes en Irak.

La élite dirigente iraní ha denunciado, cada vez más abiertamente, la conexión saudí de los grupos *tafkiris* por considerar que son productos del wahabismo saudí y reciben financiación de A. Saudí y del resto de Países del CCG (Tehran Times, 2016). Los dirigentes iraníes culpan a Occidente de aplicar una doble vara de medir: Estados



Estados Unidos ha garantizado un paraguas de seguridad a las Monarquías Árabes, a pesar de las sospechas fundadas de sus vínculos con esos grupos *takfiris* después del 11S, mientras que ha sancionado a Irán desde 1984 por su apoyo al terrorismo<sup>14</sup>.

Tradicionalmente los Ayatolás no han considerado a Arabia Saudí una amenaza directa y han preferido la diplomacia para lidiar con Riad; se contemplaba al *Reino del Desierto* como un peón de los Estados Unidos, sin autonomía en sus decisiones de política exterior, y con una capacidad militar cuestionable. No obstante, algunos analistas atisban signos de cambio y señalan que la percepción actual dominante entre la élite iraní es una Arabia Saudí a la ofensiva (Ahmadian, 2016).

Contribuyen a este cambio de percepción el rearme saudí desde 2011, la política regional saudí anti-iraní en los conflictos sirio, iraquí o yemení y el proyecto malogrado de la Alianza militar islámica del Ministro de Defensa saudí, del que se descolgaron Turquía y Egipto. También la negativa saudí a congelar la producción de petróleo para permitir la recuperación de los precios justamente en un momento en que Irán restablecía sus exportaciones de petróleo al amparo del levantamiento de las sanciones.

Además, altos cargos del régimen iraní han denunciado que Riad intenta generar inestabilidad en Persia mediante su respaldo económico y militar a grupos armados que buscan un cambio de régimen en Teherán o la separación de territorios iraníes habitados por minorías étnicas (Sadeghi, 2016).

En definitiva, un contexto cada vez más adverso agravó la percepción de amenazas regionales de Irán y comprometió a Teherán en la defensa de sus aliados, poniendo de manifiesto los límites del poder iraní en la región (Stuster, 2015). Esas intervenciones militares y la cercanía de Daesh a la frontera iraní evidenciaron el mal estado de sus capacidades militares. En estas circunstancias, el levantamiento del embargo de armas convencionales, que Occidente aceptaba a cambio de las limitaciones al programa nuclear iraní, resultaba una proposición atractiva.

El Líder Supremo se decanta por una solución diplomática. A sus 75 años y después de superar una cirugía de cáncer de próstata, el legado de Ali Jamenei peligraba: la revolución islámica de 1979 y el régimen se encontraban en entredicho con una economía asfixiada por las sanciones y un pueblo que cuestionaba cada vez más la autoridad del régimen y sus guardianes<sup>15</sup>.

Con una situación interna y externa tan delicada, el Ayatolá Ali Jamenei, a pesar de identificarse con los más conservadores, inclinó la balanza hacia la alianza internacionalista fraguada por Rouhani con el fin de aflojar las presiones externas y garantizar la supervivencia del régimen islámico y sus guardianes. Para eso tuvo que pactar con su peor enemigo desde 1979, Estados Unidos, y beber “*el cáliz del veneno*”, unas palabras pronunciadas por el Imán Jomeini cuando aceptó con amargura el fin de la guerra con Irak en 1988 por idénticas razones: su preocupación

---

<sup>14</sup> Esta narrativa iraní de la amenaza saudí compite por el liderazgo de las audiencias musulmanas y occidentales con la narrativa saudí que exhorta a la contención de la exportación de la revolución iraní y del expansionismo chiita en el mundo árabe.

<sup>15</sup> También debió considerar que el levantamiento de las sanciones beneficiaría a SETAD (“*Sede para la Ejecución de la Orden del Imán*”), un conglomerado de fundaciones y empresas controlado por él, al que Estados Unidos había sancionado en 2013. REUTERS valoró SETAD en 95.000 millones de dólares, la mitad propiedades y la otra mitad participaciones en los sectores de las finanzas, las telecomunicaciones y la energía. Creado para ayudar a los pobres y a los veteranos de la guerra contra Irak, SETAD se transformó pronto en el músculo económico de Ali Jamenei.

por la supervivencia del régimen.

La decisión, empero, no es exclusivamente personal. El análisis precedente nos ofrece un proceso más complejo en el que han confluído dos fuerzas para despejar el camino hacia el compromiso iraní: un acuerdo entre élites forjado por el presidente Rouhani a través de su alianza internacionalista, y el respaldo mayoritario de la opinión pública a una solución negociada. El peso de esas dos fuerzas sugiere que el régimen no goza de una autonomía infinita frente a la sociedad, y el progreso y bienestar, que la Revolución prometió, afectan su continuidad.

#### LA ADAPTACIÓN

En su primer año de vida el Pacto Nuclear ha tenido repercusiones de calado en la relación interna de fuerzas en la República Islámica. Los cálculos políticos y la lucha entre las facciones dominan este tiempo de adaptación al nuevo escenario. Se observan cuatro tendencias en la política iraní que afectarán el futuro del Pacto Nuclear: la moderación de las instituciones electivas, la represión desde las instituciones no electivas, las divisiones internas y el retraso del dividendo de la paz.

##### *La moderación*

El acuerdo con Occidente ha jugado a favor de la alianza internacionalista y moderada del presidente Rouhani, al igual que la confrontación con Estados Unidos favoreció a los más conservadores y al presidente Ahmadinejad.

Las elecciones del 26 de febrero de 2016 al *Majlis* y a la Asamblea de Expertos castigaron a los ultraconservadores y dieron un voto de confianza al presidente Rouhani. Las listas identificadas con éste, que reunían candidatos reformistas y conservadores moderados, lograron 121 de los 290 escaños; los independientes de Ali Motahari consiguieron 81. Los iraníes eligieron un Parlamento más afín a los objetivos de política exterior de Rouhani y a su política para atraer inversión extranjera. El moderado Ali Larijani, un puente entre Rouhani y Jamenei gracias a sus excelentes relaciones con ambos, fue reelegido presidente del *Majlis*.

El Pacto Nuclear es clave para entender este desenlace. El 63% de los iraníes votaron a candidatos pro Rouhani y éstos recibieron el respaldo del 79% de los ciudadanos que aprueban el acuerdo nuclear (CISSM, 2016). A mayor abundamiento, solamente 12 de los 80 diputados ultraconservadores detrás de una proposición de ley para abortar las negociaciones nucleares renovaron su escaño. La derrota de los ultraconservadores fue abultada, particularmente en Teherán donde no consiguieron ninguno de los 30 escaños en el *Majlis* y solamente uno de los 16 escaños para la Asamblea de Expertos<sup>16</sup>.

##### *La reacción nacionalista y la amenaza de la infiltración.*

La debacle electoral ha encendido todas las alarmas en el bando nacionalista y el Ayatolá Ali Jamenei se está posicionando con los más conservadores, la Guardia

---

<sup>16</sup> Un escaño providencial que consiguió un duro del régimen, el Ayatolá Ahmad Jannati, presidente del Consejo de los Guardianes, cargo al que añadió posteriormente la presidencia de la Asamblea de Expertos. Además, tres de las voces más carismáticas del estamento ultraconservador no entraron en las instituciones: Hadad Adel, exjefe del Parlamento, y los Ayatolás Mohammad Yazdi y Taqi Mesbah.

Revolucionaria y el Consejo de los Guardianes, para tranquilizar a sus bases de apoyo, las clases populares que representan la parte más conservadora y religiosa de la sociedad iraní (IISS Strategic Survey 2016: 182). Para frenar el cambio, Jamenei ha confiado en su prerrogativa casi exclusiva para definir el interés nacional y su control de las instituciones con derecho de veto y capacidad para cambiar un gobierno.

En un discurso de septiembre de 2015 ante la Guardia Revolucionaria, el Líder Supremo bautizó el desafío más serio que enfrenta el régimen con el nombre de infiltración americana o “*US nofoz*”. Ésta consiste en cambiar las creencias, penetrar los procesos decisorios o utilizar un gobernante local que actúe en función de sus intereses. Los agentes de la infiltración son profesores de universidad, activistas y personalidades del ámbito académico y científico. De nuevo el régimen recurre al enemigo externo, esta vez a una versión blanda del Gran Satán, para conjurar el cambio interno.

Para combatir la infiltración Ali Jamenei ha resucitado la División de Inteligencia de los Pasdarán, creada en 1997 para frenar el avance reformista, a la que ha concedido amplios poderes de detección, intimidación y control de los medios de comunicación y del ciberespacio. Por su parte, el poder judicial ha orquestado una cacería de periodistas y medios de comunicación reformistas. En mayo dimitió el presidente de la Radio Televisión Iraní, cercano a Rouhani e inmerso en una cruzada contra la corrupción en el ente público. Y el Consejo de los Guardianes vetó la participación de la inmensa mayoría de los candidatos reformistas en los pasados comicios.

### *El desacuerdo*

El consenso entre las élites en torno al Pacto Nuclear ha dado paso a divisiones *in crescendo* en torno a tres cuestiones: las relaciones con Washington, la economía y el valor del acuerdo nuclear. Las fisuras en el seno de la clase dirigente iraní se deben interpretar en clave interna en un país que se encamina a unas elecciones presidenciales previstas para el 19 mayo de 2017.

Para el presidente Rouhani Irán no debería tener enemigos permanentes y debe cooperar con Estados Unidos en la guerra contra Daesh y en la estabilización de Irak. El presidente centrista también denuncia los abusos que la Guardia Revolucionaria comete en nombre de la infiltración. Por el contrario, el bando nacionalista y el Líder Supremo defienden la continuidad de la oposición a Estados Unidos en la región y el confinamiento de las relaciones con Estados Unidos a la esfera nuclear.

La inversión extranjera es otro caballo de batalla. El presidente Rouhani ha puesto sobre la mesa el plan “*Bajram2*” (el acrónimo persa del Plan Integral de Acción Conjunto), una agenda de reformas que incluye más privatizaciones, un entorno favorable a la inversión extranjera, más comercio y más contratos con petroleras extranjeras. Los ultraconservadores se han movilizado a favor de la autarquía y unas relaciones privilegiadas con Rusia y China. Contemplan las inversiones occidentales como un instrumento de la infiltración y reniegan de un contrato tipo para las petroleras extranjeras que achicaría el espacio de los contratistas locales.

La facción moderada, que abrazó la causa del pacto nuclear, teme ahora una liberalización económica que podría desencadenar una oleada de cambios que minen los cimientos del régimen, con un desenlace similar al de la Rusia soviética. El

Ayatolá Ali Jameneiha exhortado a la creación de una economía resiliente pero sin atarse a las posiciones más conservadores en materia económica.

### *El dividendo de la paz*

La población y la clase dirigente, los avalistas del Pacto Nuclear, aguardan con impaciencia los beneficios prometidos, casi un año después del levantamiento de las sanciones. Durante 2014 y 2015 el presidente Rouhani estabilizó la economía a través del control del gasto, la reducción de la inflación y el desempleo y el aumento de las exportaciones de crudo gracias al Acuerdo Interino de 2013.

La recuperación continuó este año cuando Irán recibió, en el primer trimestre más del 10% de toda la inversión extranjera en la región, frente al 1.62% del periodo 2003 - 2015 (Financial Times, 2016). En el primer semestre la economía mejoró sustancialmente gracias al aumento de las exportaciones de petróleo y de la actividad agrícola, comercial y de la industria del automóvil (FMI, 2016).

No obstante, Irán afronta en 2016 una transición nada sencilla a un mundo de precios bajos del petróleo y una demanda global débil. El FMI ha previsto una tasa anual de crecimiento económico del 4% a partir de este año como resultado del incremento de las exportaciones de petróleo. Sin embargo, los ingresos del petróleo se reducirán de 55.000 millones de dólares en el año presupuestario 2014/2015 a 35.000 millones de dólares en el 2015/2016 (FMI, 2015).

Existe otro obstáculo muy complicado. La economía iraní difícilmente despegará mientras que los inversores, las empresas y los consumidores continúen retrasando sus decisiones de inversión y consumo. Irán necesita urgentemente 200.000 millones de Euros para revitalizar su industria del petróleo (Tehran Times, 2016). El principal escollo es la incertidumbre.

Esta incertidumbre bebe de varias fuentes. Los bancos internacionales recelan de las multas multimillonarias impuestas por Estados Unidos en el pasado y no financiarán operaciones en Irán hasta que los bancos norteamericanos den ejemplo (Salehi-Isfahani, 2016). Además, Estados Unidos mantiene en pie las sanciones contra Irán por la situación de los derechos humanos y el apoyo al terrorismo. Estas últimas afectan a los Pasdarán y obligan a los inversores extranjeros a hacer verdaderos malabarismos para no relacionarse con distribuidores, proveedores o clientes vinculados a unos Pasdarán que cuentan con un imperio económico. Por último, la inversión extranjera (en hidrocarburos) no reúne un consenso amplio entre la élite iraní<sup>17</sup>.

Otro contratiempo son los obstáculos en Estados Unidos para la devolución de 150.000 millones de dólares congelados en bancos norteamericanos y bancos internacionales. La oposición republicana al acuerdo añade otro frente de desconfianza a la espera del nuevo inquilino de la Casa Blanca.

En estas circunstancias el valor del Pacto Nuclear se encuentra en entredicho: una vasta mayoría de iraníes piensa que no ha aliviado la economía y la popularidad del acuerdo ha descendido desde el 76% en 2015 al 63% en julio pasado (CISSM, 2016). La frustración en aumento será un buen caladero de votos para el bando nacionalista

---

<sup>17</sup>También existen barreras estructurales como la extensión de la corrupción y los obstáculos a la hora de realizar negocios. Irán ocupa el puesto 136 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el puesto 118 en el Índice de Facilidad para hacer negocios del Banco Mundial.

en las elecciones presidenciales de 19 de mayo de 2017. El presidente Rouhani precisa algo más que buenas previsiones del FMI para ser reelegido; urge un impacto real en la calidad de vida de los iraníes.

El desarrollo económico y el reintegro de los fondos congelados son indispensables para aliviar la presión social y para modernizar unas capacidades militares obsoletas. El Pacto Nuclear recoge que, a más tardar en 2020 se levantará el embargo a la adquisición de grandes sistemas de armamento a Irán. El país ha recibido recientemente los primeros suministros de los misiles de defensa aérea S-300 rusos, un contrato en suspenso desde antes del Pacto Nuclear y negocia con Rusia el suministro de carros de combate T-90 y cazas *Sukhoi* (Stratfor, 2016).

Por otro lado, el Pacto Nuclear ha significado un cierto lavado de imagen para un país que intenta abrirse camino en los vericuetos de la diplomacia mundial. Irán se ha incorporado al grupo de países que negocian una salida al conflicto sirio, en el que se juega mucho, y pretende ingresar en la Organización Mundial del Comercio. El pasado 25 de octubre el Parlamento Europeo aprobó una resolución para normalizar y ampliar las relaciones con Irán. La Monarquía saudí resiste esta integración de Irán en los foros diplomáticos y utiliza todos los medios a su alcance para presionar a Irán.

En definitiva, el consenso político a favor del Pacto Nuclear ha dejado paso a una fractura de la clase dirigente alrededor de dos visiones sobre el futuro del país después del Pacto Nuclear. Se distinguen por el carácter transaccional o transformacional que se le quiera atribuir a aquel<sup>18</sup>. Para el Ayatolá Ali Jamenei, constituye una estrategia de alcance limitado a la esfera nuclear que servirá para coger oxígeno a un país ahogado por las sanciones. Jamenei quiso el Pacto Nuclear para salvar el régimen pero rechaza categóricamente la apertura política.

Para el presidente Rouhani el Acuerdo Nuclear ofrece una oportunidad para transformar Irán, acometer reformas políticas y económicas y resituarlo en el tablero internacional como un país más abierto al mundo. El presidente Rouhani también tiene claro, a diferencia de Jamenei, que Irán necesita la inversión extranjera.

## CONCLUSIONES

### *El Pacto Nuclear: una decisión estratégica, racional y meditada*

En las páginas anteriores hemos recorrido, a través de las lentes del Realismo Neoclásico, la génesis y el camino seguido por el régimen iraní hasta sellar el Pacto Nuclear con Occidente. Este acuerdo histórico constituye una decisión estratégica y racional a través de la cual el régimen islámico responde a un contexto internacional que limitó severamente sus opciones de política exterior y política interna en los años precedentes.

Desde la Revolución Islámica de 1979, Irán ha sufrido el aislamiento diplomático, una pérdida significativa de peso económico en la región, especialmente a partir del endurecimiento del régimen de sanciones en 2012, y un desequilibrio en gasto militar a favor de los países árabes. Daesh y las dificultades de sus aliados han arrastrado Irán a la defensa de Bachar al-Asad en Siria y del gobierno chiita de Bagdad con un precio muy alto para el régimen iraní: la caída de su poder blando en el mundo suní. Las

<sup>18</sup> En su última edición de 2016 la revista "Strategic Survey" indica que el Pacto Nuclear de 2015 se ha convertido en una fuente de tensión política. Las diferencias políticas gravitan en torno a la naturaleza, alcance y consecuencias prácticas del Acuerdo Nuclear de 2015 (IISS, Strategic Survey 2016:179).

intervenciones militares iraníes y la cercanía de Daesh a la frontera iraní evidenciaron el estado deplorable de sus sistemas de armas.

Estas presiones externas, junto con los excesos y la mala administración del presidente Ahmadinejad, agravaron la situación interna y desencadenaron una tormenta perfecta con tres frentes: la fractura de la facción conservadora mayoritaria, el empeoramiento de la economía y de las condiciones de vida de los iraníes, y el alejamiento entre una población mayoritariamente joven y un régimen alérgico al cambio.

El Pacto Nuclear es una apuesta ponderada del liderazgo de un país debilitado y a la defensiva para desactivarla espada de Damocles de un ataque norteamericano. Es una decisión de política exterior para aflojar las presiones externas y permitir al régimen centrarse en la resolución de los problemas internos con el fin de proteger la Revolución (y sus guardianes). En definitiva, el régimen de los Ayatolás pretende conjurar la deriva de sus problemas de gobernabilidad en una crisis política igual o peor que los desórdenes de 2009.

Es una decisión meditada que empieza a gestarse en la Oficina del Líder Supremo a raíz de la crisis política de 2009, aprovechando el tono conciliador del presidente Obama que acababa de llegar a la Casa Blanca. El proceso culmina con el Pacto Nuclear de 2015, una decisión estratégica del régimen iraní en la medida que inicia un acercamiento a Estados Unidos, al que se ha enfrentado desde 1980 cuando los dos países rompieron relaciones diplomáticas. En el pasado, el enfrentamiento con Washington sirvió al régimen para asegurar el orden interno y arrinconar a los reformistas.

#### *Las perspectivas del Pacto Nuclear y la distensión*

El régimen islámico apuesta por cierto grado de distensión en sus relaciones con Estados Unidos y Occidente, una decisión que afectará su acción exterior en los próximos años. No obstante, la reversibilidad de la decisión no se puede descartar y su consolidación dependerá de factores externos e internos.

La distensión con Estados Unidos ayudará a Irán a adaptarse mejor a un contexto geoestratégico agitado y muy competitivo en el que A. Saudí y Turquía, ambos aliados de Washington, casi le doblan en el tamaño de sus economías y cuentan con unas fuerzas armadas mejor equipadas. La competición entre los tres por el liderazgo regional será intensa a medida que Estados Unidos abandone Oriente Medio en su viaje a Asia y evidencie el vacío de poder. El acercamiento a una Rusia más activa en la zona mejorará las opciones iraníes en la carrera por el liderazgo regional, una ambición compartida por todas las facciones iraníes.

Estados Unidos seguirá siendo clave para mantener el compromiso iraní con el Pacto Nuclear. Una administración de Hillary Clinton, padre fundadora de la negociación nuclear junto con John Kerry, mostraría una mayor voluntad para reducir la incertidumbre que frena la inversión extranjera en Irán.

La ausencia de injerencias por parte de Estados Unidos en los asuntos internos de Irán será otra pieza necesaria para superar la narrativa de hostilidad entre ambos países. Por el contrario, perseverar en las políticas de cambio de régimen solo servirá a un bando nacionalista que recela del acercamiento con Estados Unidos y exagerará interesadamente la infiltración occidental para combatir a aperturistas y reformistas.

Arabia Saudí, que percibe la vuelta de Irán al sistema internacional como un quebranto de su poder, presionará para arruinar la distensión entre Irán y Occidente. Cuanto más agresivas sean sus acciones, más altas serán las voces de aquellos en el régimen, altos mandos de los Pasdarán y ultraconservadores, que reclaman menos diplomacia y más contundencia con Riad.

Entretanto Irán responderá a las provocaciones saudíes en los terrenos de operaciones sirio e iraquí donde sus intereses coinciden parcialmente con los de Estados Unidos. Estos conflictos, para los que no se vislumbra una pronta resolución (IISS, Strategic Survey 2016:23) mantendrán a Irán comprometido en la defensa de unos aliados, los gobiernos sirio e iraquí, que a su vez seguirán siendo una piedra angular de la defensa de Irán mientras perdure el desequilibrio de fuerzas convencionales a favor de las monarquías árabes del Golfo.

No obstante, las amenazas internas seguirán siendo el mayor dolor de cabeza para el régimen. De hecho, el alcance de la apertura del régimen fundado en 1979 es el debate de fondo que subyace tras las diferencias partidarias en torno a la integración en la economía mundial, las relaciones con Estados Unidos y el valor del Pacto Nuclear. Se enfrentan dos visiones alrededor del significado del Pacto Nuclear: la visión transformadora y más ambiciosa a la que pone voz el presidente Rouhani y la postura transaccional y circunscrita al ámbito nuclear a la que se aferra el Ayatolá Jamenei.

A su vez este debate se encuentra supeditado a la evolución de la relación interna de fuerzas. Las elecciones presidenciales de 19 de mayo de 2017 arbitrarán la continuidad o no de un moderado al frente de la segunda magistratura más poderosa de la República Islámica. El dividendo de la paz influirá en el desenlace electoral. El “*reparto de dividendos*” reforzaría la credibilidad del presidente Rouhani que accedió a la presidencia en 2013 con la promesa de mejorar la economía. Por el contrario, si las expectativas no se cumplen, los críticos del presidente Rouhani ganarán terreno entre una ciudadanía cada vez más escéptica con un acuerdo del que esperaban mucho más.

La sucesión del Ayatolá Ali Jamenei (77 años), en un plazo desconocido, será otro factor determinante para la consolidación o no de la distensión con Occidente y el reparto del poder dentro del régimen. La designación del sucesor es una competencia de la Asamblea de Expertos, cuyo presidente, el Ayatolá Ahmad Jannati, es un seguidor fiel de Jamenei. En la práctica la opinión del Ayatolá Jamenei será crucial.

Dos asuntos adicionales provocarán tensiones en el seno de la clase dirigente en los próximos meses y años. El régimen tendrá que resolver el dilema clásico de mantequilla o cañones. Si el dividendo llega, la asignación de recursos procedentes del crecimiento económico y de la devolución de los activos congelados en el extranjero será objeto de presiones intensas por parte de la Guardia Revolucionaria. El miedo a una crisis de gobernabilidad forzará a las autoridades a no desatender las necesidades sociales.

También se podrían generar tensiones entre los actores principales de la política exterior. Hasta hace muy poco la Guardia Revolucionaria dominaba las relaciones con Siria e Irak, puesto que el papel iraní allí era exclusivamente militar. El fin del aislamiento y la incorporación iraní a los foros de resolución de los conflictos en Oriente Medio favorecen al ministerio de Asuntos Exteriores y al presidente Rouhani. La Guardia Revolucionaria ha rechazado las intenciones del presidente Rouhani de

reducir las tensiones regionales (IISS, Strategic Survey 2016:183).

Los disensos internos retrasarán la adaptación de Irán al nuevo escenario y, por ende, la transformación de recursos adicionales en cohesión interna y músculo militar. No se debe excluir un nuevo acuerdo entre élites en el terreno económico, con el aval del Ayatolá Ali Jamenei. Ello no sucedería antes de las elecciones presidenciales de 2017.

Por último, a la hora de valorar el compromiso iraní con el Pacto Nuclear conviene distinguir entre la retórica y los hechos. A pesar de la fractura interna en torno al dividendo de la paz y las críticas despiadadas de los ultraconservadores, Irán está cumpliendo las estipulaciones del Pacto Nuclear según el último informe de septiembre del OIEA.

Esta advertencia cobrará especial relevancia en los próximos meses de campaña electoral en Irán. Al fin y al cabo, el telón de fondo esconde unos personajes que actúan en función de quién consigue qué, cómo y cuándo.

#### NOTA SOBRE EL AUTOR:

**José Luis Masegosa Carrillo** es jurista y politólogo, y pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Es miembro del Consejo Académico del Instituto Internacional de Ciencias Políticas. Tiene Blog propio, *La mirada a Oriente*, en el que escribe sobre Irán, Oriente Medio y Norte de África. Ha realizado recientemente el curso “Inteligencia, Seguridad y Defensa” del CESEDEN.

#### REFERENCIAS:

Ahmadian, Hassan (2016). “Is Iran shifting its policy toward Saudi Arabia?”, *Al-monitor*. 6 de octubre.

Axworthy, Michael (2010). *Irán. Una historia desde Zoroastro hasta hoy*. Madrid: Turner Publications.

Ayatolá Ali Jamenei (2015). “IRGC’s blocks the enemy’s infiltration”. *Khamenei.ir* 16 de septiembre.

Banco de datos del Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/>

Beck, Martin (2014), “The Concept of Regional Power as Applied to the Middle East” en *Henner Fürtig Regional Powers in the Middle East*, Nueva York: Palgrave Mcmillan. Pp 1-23.

Bronk, Christopher (2013), “Hack or attack? Shanoon & the evolution of cyber conflict”. James Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

Buchta, Wilfried (2000). *Who rules Iran? The structure of power in the Islamic Republic*. Washington: The Washington Institute for Near East Policy and the Konrad Adenauer Stiftung.

Buzan, Barry y Waever, Ole (2003). *Regions and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Clapper, James (2016). “Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community Senate Armed Services Committee”. 9 de febrero.



Cordesman, Anthony H. (2015). "Military Spending and Arms Sales in the Gulf. How the Arab Gulf States Now Dominate the Changes in the Military Balance". Center for Strategic and International Studies.

Farhi, Farideh (2015), "Iran, inside and out", en Jon Alterman (ed.), *Rocky Harbors: taking stock of the Middle East in 2015*, Center for Strategic and International Studies, pp 47-54.

Farhi, Farideh y Lotfian, Saideh (2013). "Iranian Foreign Policy after the election". *Foreign affairs*. 13 de junio.

Financial times (2016). "FDI in Iran soars with sanctions relief". 20-de junio.

FMI (2015). Country Report No. 15/349. "Islamic Republic of Iran". Diciembre.

FMI (2016). "Concluding Statement of a IMF Staff visit". 3-de octubre.

Gallagher, Nancy, Mohseni, Ebrahim y Ramsay, Clay. *Center for International and Security Studies at Maryland (CISSM)*.

- "Iranian Public Opinion, one year after the nuclear deal". Julio, 2016.
- "Iranian Public Attitudes Before & After Parliamentary Elections". Marzo, 2016.
- "Iranian Attitudes on Nuclear Negotiations". 17 de Septiembre de 2014.

Ganji, Akbar (2015). "The Iran nuclear agreement: You can't expect people to walk on water". *Middle East Eye*. 13-de abril.

Gardner, Hall (2015). "Hybrid Warfare: Iranian and Russian versions of 'Little Green Man' and contemporary conflict". NATO Defence College.

Gibson, Bryan (2015). "The long road to Tehran. The Iran Nuclear deal in perspective". *Strategic Update* 15.6 LSE Ideas. Diciembre.

Haass, Richard (2015). "On the Iran nuclear agreement and its consequences". Statement of the President of the Council on Foreign Relations to the Committee on Armed Services. 4 de Agosto.

Halliday, Fred (2007). Capítulo I "Contexto sociopolítico: la política interna iraní y efectos en su política exterior", en *Irán. Potencia emergente en Oriente Medio*, IIEE /CIDOB, Ministerio de Defensa. Pp 21-56.

Hunter, Shireen (2015). "Is Iran the Leader of a Shia International?" *Lobellog foreign policy*.

IISS. *The Military Balance 2016*.

- *Strategic Survey 2016*.
- *The Military Balance 2015*.
- *Strategic Survey 2015*.

International Crisis Group (2015). "Iran after the nuclear deal". *Crisis Group Middle East Report N° 166*. Diciembre.

Juneau, Thomas (2015). "Iran's Failed Foreign Policy: Dealing from a Position of Weakness", Middle East Institute.

Juneau, Thomas (2013). Capítulo 1 "Rising but unsustainable power, unfulfilled potential" en Thomas Juneau & Sam Razavi (ed), *Iranian foreign policy since 2001. Alone in the world*. Nueva York: Routledge. Pp 18-40. 1 de mayo.

- Kane, Tim (2015). "The Decline of American Engagement: Patterns in U.S. Troop Deployments". Hoover Institution Economic Working Papers. Stanford University.
- Kaplan, Robert (2012). *La venganza de la geografía*. Barcelona: RBA Actualidad.
- Katzman, Kenneth (2016). "Iran: Politics, Gulf Security, and U.S. Policy". Congressional Research Service. 19 de agosto.
- Levitt, Matthew (2013). "The origin of Hezbollah". The Atlantic. 23 de Octubre.
- Lobell, Steven, Ripsman, Norrin y Taliaferro, Jeffrey (2009). *Neoclassical Realism, The State and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McInnis, Matthew (2015). "Iran's Strategic Thinking. Origin and evolution". American Enterprise Institute. Mayo.
- National Intelligence Council (2012). "Global Trends 2030: *Alternative Worlds*". Diciembre.
- OIEA (2016). "Verificación y Vigilancia en la República Islámica de Irán a la luz de la Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas". GOV/2016/46. 9 de septiembre.
- Organización de Naciones Unidas. "*Human Development Report 2015. Briefing note for countries on the 2015 Human Development Report. Iran (Islamic Republic of)*".
- Pew Research Center (2015). "Iran's global image mostly negative". 18 de junio.
- Qaidari, Abbas (2015). "Iran's military bulks up with new Russian tanks". *Al-monitor*. 16 de diciembre.
- Reuters (2013). "*Exclusive: Reuters investigates business empire of Iran's supreme leader*". 11-de noviembre.
- Rozen, Laura (2015). "Inside the secret US-Iran diplomacy that sealed nuclear deal". *Al-monitor*. 11 de Agosto.
- Sadeghi, Fereshteh (2016). "Is Saudi Arabia really seeking regimen change in Iran". *Al-monitor*. 26 de julio.
- Salehi-Isfahani, Djavad (2016). "Why big European banks are reluctant to return to Iran". *Al-monitor*. 3-de mayo.
- SIPRI (2016). "Trends in world military expenditure, 2015". Sam Perlo-Freeman, Aude Fleurant, Pieter Wezeman y Siemon Wezeman J. Matthew.
- STRATFOR (2016). "Iran's military plays catch up". 16 de febrero.
- Stuster, Dana, (2015). "The limits of Iran's regional ambitions". National security network. 9 de julio.
- Tabatabai, Ariane (2015). "Reading the nuclear politics in Tehran". Arms Control Today / Arms Control Association. 2 de septiembre.
- Tehran Times. "*Zarif calls extremism serious threat to the world*". 20 de mayo de 2016.
- "*Velayati: Daesh, al-Qaeda are 'exports' of Wahhabism*". 6 de mayo de 2016.
  - "*Saudi Arabia seeking to counter Iran's regional influence: military strategist*". 18 de abril de 2016.
  - "*Iran needs \$200 bn to develop oil industry: Zanganeh*". 16 de febrero de 2016.

- *“Iran urges West to end double standards in terror fight”*. 22 de noviembre de 2015.

The Economist (2014). “Goon squad”. 1 de noviembre.

Zogby, James (2012). “Looking at Iran. How 20 Arabs and Muslim nations view Iran and its policies”. Zogby Research Services.