

Área: Mediterráneo y Mundo Árabe - ARI Nº 143/2004
Fecha 23/09/2004



El faccionalismo en la política exterior iraní hacia Irak

*Luciano Zaccara **

Tema: Desde la caída de Sadam Husein la política exterior iraní hacia Irak está dando paso a diversas políticas exteriores desarrolladas por diferentes organismos gubernamentales y facciones políticas en el interior del sistema político iraní.

Resumen: La política exterior iraní se ha transformado en varias políticas exteriores desarrolladas por diversas agencias gubernamentales opuestas entre sí, dejando a la vista el faccionalismo en el sistema político del país y la escasa institucionalización en el proceso de toma de decisiones en política exterior. Los elementos a tener en cuenta para comprender este fenómeno son los siguientes: (1) la presencia de tropas de Estados Unidos en Irak y en Afganistán; (2) el peso de la población chií en Irak, con su diversidad de líderes y corrientes internas; (3) la importancia de Nayaf y Kerbala para el islam chií y su relación con el chiísmo iraní y con los seminarios de Qom; (4) la recuperación política de los conservadores en Irán; (5) la necesidad de reparación de la humillación histórica de la guerra de 1980-1988; (6) la desaparición del régimen de Sadam Husein; y (7) y la multiplicidad de agencias gubernamentales con incumbencia en política exterior iraní.

Análisis: Irak ha sido una prioridad en la política exterior iraní desde que se convirtió en Estado independiente y, como tal, ha tenido un diseño específico en comparación con las líneas generales de política exterior. El interés de Estado y el pragmatismo han sido los motores que impulsaron el comportamiento iraní hacia su vecino árabe en la casi totalidad de la historia de sus relaciones bilaterales, en gran medida teñidas por el personalismo de jefes de Estado como el sha Reza Pahlevi o el ayatolá Ruhollah Jomeini. Únicamente en el periodo de la guerra que enfrentó a ambos países entre 1980 y 1988 esto no fue así; la ideología revolucionaria islámica invadió todos los aspectos de la vida política iraní provocando, entre otras cosas, una innecesaria extensión de la contienda. El mismo fundador de la República Islámica, Jomeini, tuvo que aceptar la finalización del conflicto con una victoria relativa de Irak al firmar el cese del fuego exigido en la resolución 598 de las Naciones Unidas, lo que significó una humillación para Irán y, en palabras del propio Jomeini, “un trago de veneno” que tuvo que tomar en beneficio de su país.

Con la muerte de Jomeini en junio de 1989 se produjo un proceso de desideologización y “desjomeinización” de la política exterior impulsada por Hashemi Rafsanyani, investido presidente ese mismo año, en acuerdo con el sucesor de Jomeini como Líder Espiritual o *Velayat al Faqih*, Ali Jamenei. Desde entonces, el pragmatismo es el denominador común del posicionamiento de Teherán ante las guerras del Golfo y la actual situación iraquí. La

* Investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid

neutralidad exhibida durante la operación Tormenta del Desierto se repitió en la guerra de 2003, pero el cambio radical de escenario con la desaparición del régimen de Sadam Husein también implicó cambios en las acciones exteriores de los diferentes actores estatales iraníes.

Sin embargo el análisis del comportamiento de Irán hacia Irak deberá no solo tener en cuenta los diversos factores o variables propios de los sistemas políticos iraní e iraquí, sino también los provenientes del entorno regional y las características sociales y religiosas de la población de ambos países.

El contexto regional y las relaciones bilaterales

Desde la ruptura de las relaciones diplomáticas en noviembre de 1979 EEUU es, según el discurso oficial iraní, el "Gran Satán"; pero, paradójicamente, las últimas guerras de Afganistán e Irak han demostrado la confluencia de los intereses regionales entre ambos países. EEUU ha sido el ejecutor de las acciones que el régimen de Teherán no había podido finalizar: la eliminación del régimen talibán y de Sadam Husein. Sin embargo, esto no significó un acercamiento entre ambos, algo que quedó patente con la denominación del "eje del mal" acuñada por George Bush en 2002. La presencia de tropas y bases estadounidenses alrededor de la frontera iraní y en aguas del golfo Pérsico significan, por lo tanto, una amenaza aún mayor para los líderes del régimen iraní que las que representaban los anteriores regímenes de Irak y Afganistán.

En cuanto a la relación bilateral Irán-Irak, ésta ha estado marcada en las últimas décadas por la guerra que ambos países mantuvieron entre 1980 y 1988. Desde la aceptación de la resolución 598 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Irán viene exigiendo el reconocimiento de Irak como Estado agresor, lo que se deriva en dos exigencias hasta ahora incumplidas: la reparación económica por los daños y las víctimas y la inclusión, en el juicio contra Sadam Husein, de los crímenes de guerra cometidos contra ciudadanos iraníes.

El hecho de que haya sido EEUU el que derrocara a Sadam no ha significado para los líderes iraníes ningún alivio a la humillación sufrida tras la aceptación de la resolución en condiciones desventajosas para Irán. Por el contrario, se piensa que el juicio contra Sadam está controlado por EEUU y que sólo contempla las acusaciones acerca de la invasión a Kuwait en 1990, sin hacer referencia a la invasión de Irán en 1980. Desde diversos sectores (el *Velayat*, la presidencia, el *majlis* o *Pasdaran*) se exige a las autoridades internacionales el establecimiento de una corte penal internacional que juzgue a Sadam por sus crímenes de guerra contra Irán. Al mismo tiempo, también se está formalizando la presentación iraní como acusación en el juicio que se está llevando a cabo en la nueva corte iraquí, a la que reconoce, no obstante, legalidad internacional.

La existencia del régimen baazista en Bagdad permitía la existencia de relaciones bilaterales entre los gobiernos de Irán e Irak ejecutadas por los gobiernos centrales, lo que posibilitó el comienzo de la distensión entre la administración de Jatami y el gobierno de Sadam a partir de 1997. Con la caída del régimen iraquí los vínculos oficiales entre ambos países se llevan a cabo con un gobierno al que no toda la elite política iraní considera legítimo, lo que favorece la aparición de grupos iraquíes que compiten por legitimidad y autoridad política y por el reconocimiento y el apoyo de las diferentes facciones políticas iraníes.

Ante la inestabilidad existente en el entorno regional luego de las dos guerras en las mismas fronteras iraníes, el régimen de los ayatolás puede hacer gala del respeto a la institucionalidad establecida en la Constitución y de la estabilidad que goza dentro de su propio territorio. La propaganda oficial exige el reconocimiento internacional del papel iraní en la región y su necesaria inclusión en las decisiones referentes a los procesos

internos que tienen lugar alrededor de sus fronteras, teniendo en cuenta que los dirigentes iraníes consideran a la República Islámica como un modelo de desarrollo económico y político mucho más válido que el propuesto por EEUU para la región.

La importancia del factor chií

Los chiíes representan casi el 60% de la población iraquí. La mayoría son de origen árabe e intentan establecer un gobierno iraquí que reconozca su mayoría, nunca antes aceptada por el gobierno de Sadam. Décadas de represión y de eliminación de líderes chiíes por parte del régimen iraquí han provocado que no exista una dirigencia centralizada, sino una gran cantidad de líderes carismáticos con diverso grado de autoridad religiosa que, tras la desaparición de Sadam, están compitiendo por mayores cuotas de poder en el seno de la comunidad chií.

El hecho de que Irán sea el único Estado musulmán cuya religión oficial es el chiísmo, y teniendo en cuenta la existencia de una estructura jerárquica en el clero chií que el sunismo no posee, el régimen de los ayatolás ostenta un papel primordial entre la población chií iraquí. Si bien es cierto que el cargo más alto del sistema político iraní, el *Velayat al Faqih*, es una institución estatal que no es reconocida como propia por la mayoría de los chiíes iraquíes, también lo es que gran parte de los ayatolás de Irak, sobre todo en los últimos veinte años, se han formado en los seminarios de la ciudad iraní de Qom, bastión del jomeinismo. El mismo Gran Ayatolá al Sistani, quien ostenta el más alto grado en la jerarquía clerical chií iraquí, es de origen iraní y se ha formado en Mashad, una de las ciudades santas del chiísmo en Irán. No obstante, al Sistani no reconoce la institución del *Velayat al Faqih*, ni tampoco pretende el establecimiento en Irak de un sistema republicano islámico al estilo iraní.

La existencia dentro de Irak de las dos ciudades sagradas más importantes para el chiísmo, Nayaf y Kerbala, repercute también en el interior de Irán, y su control es visto por el *establishment* iraní como un factor fundamental para la estabilidad nacional. Por un lado, por la importancia que dichas ciudades tienen como centros de poder dentro del clero chií y, por lo tanto, como difusoras de una cierta ideología político-religiosa que podría llegar a rivalizar incluso con la misma Qom; por otro lado, por la trascendencia que la peregrinación a estas ciudades tiene para los chiíes. Durante más de veinte años las visitas provenientes de Irán estuvieron vetadas, pero después de la caída de Sadam son miles los peregrinos que acuden a diario. Aprovechando la permeabilidad de las fronteras ante el descontrol existente en el lado iraquí, muchos peregrinos no habrían regresado a Irán. A esto habría que agregar los cientos de iraquíes de origen iraní que fueron expulsados de Irak durante la década de los ochenta y que actualmente han retornado a Irak, registrándose como iraquíes ante las nuevas autoridades provisionales y generando un cambio en las correlaciones de fuerzas tanto en Irán como en suelo iraquí. Sin embargo, esta misma situación está siendo aprovechada por los sectores conservadores iraníes para exportar la ideología del *Velayat* a territorio iraquí y para introducir militantes y ayuda económica y material proveniente de las *bonyads* (fundaciones iraníes controladas por los clérigos conservadores).

Las diferentes opiniones

Las últimas elecciones parlamentarias de 2004 significaron el fin del proceso de apertura política iniciado por Mohamed Jatami y un reforzamiento del control de todos los organismos del Estado por parte de los conservadores. El *majlis* o Parlamento ya no tiene mayoría reformista, por lo que es de esperar una mayor concordia entre este cuerpo y el Consejo de Guardianes, que actúa como cámara alta en el aspecto legislativo. A pesar de las críticas recibidas por la descalificación de cientos de candidatos reformistas, el proceso electoral se dio dentro de los parámetros constitucionales; y la participación, aunque escasa, sirvió para legitimar los resultados tanto hacia el interior como ante la comunidad internacional.

Dentro del sistema político iraní existen diversos organismos o agencias que tienen incumbencia en el diseño de la política exterior. El *Velayat al Faqih*, la Presidencia y el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Discernimiento son los principales; pero el Comité de Seguridad Nacional y Política Exterior del *majlis*, la Guardia Revolucionaria Islámica o *Pasdaran* y el Ministerio de Cultura y Guía Islámica también tienen capacidad para actuar, o al menos opinar, en el proceso de toma de decisiones.

El ejemplo de la controversia por el programa nuclear es esclarecedor a la hora de demostrar esta multiplicidad. La última crisis durante 2003 fue resuelta por Hassan Rowhani, jefe del Consejo de Seguridad Nacional, y no por el Ministerio de Asuntos Exteriores dirigido por Kamal Jarrazi. Y, ahora, el Comité de Seguridad Nacional y Política Exterior del *majlis* es el cuerpo al que se le ha asignado la decisión de reiniciar las actividades de enriquecimiento de uranio suspendidas por decisión de Rowhani, así como la ratificación del protocolo adicional al Tratado de No Proliferación Nuclear exigido por la AIEA. Esto tiene una doble lectura. De cara al exterior, es un Parlamento legítimamente elegido el que decide, por lo que no hay nada que objetar a su legitimidad y legalidad interna e internacional. Por otro lado, los conservadores tienen ahora el control del Parlamento, por lo que una línea dura en política exterior puede provenir también desde el *majlis*.

Por su parte, el *Velayat* Jamenei ha declarado en diversas manifestaciones multitudinarias que Irán “cortará las manos” de aquel que ataque los intereses tecnológicos iraníes. Y diversas organizaciones pertenecientes al entramado militante religioso de los *Pasdaran*, como los centros de adoctrinamiento y de operaciones estratégicas, hicieron un llamamiento para realizar acciones concretas contra intereses estadounidenses o israelíes.

Desde el gobierno de Mohamed Jatami, en cambio, el ministro Jarrazi y el portavoz ministerial Reza Asefi aseguran que Irán ha cumplido y seguirá cumpliendo sus compromisos internacionales, e hicieron un llamamiento a la prudencia a los sectores conservadores.

Por lo tanto, si tenemos en cuenta todos estos elementos, se puede afirmar que no existe una política exterior iraní hacia Irak, sino una variada gama de actitudes y declaraciones por parte de las diferentes agencias gubernamentales. Los máximos dirigentes iraníes han expresado sus opiniones ante la situación iraquí, dando pie a las diversas iniciativas diplomáticas o acciones concretas que se están llevando a cabo.

El presidente Jatami y el ministro Jarrazi aseguran el compromiso iraní con el mantenimiento de la integridad territorial iraquí, y exigen una rápida retirada de las tropas extranjeras y una mayor implicación de las Naciones Unidas en la pacificación del país. También reconocen la autoridad del gobierno provisional iraquí. El eje de actuación de ambos ha sido la participación en los foros internacionales y regionales para la resolución del conflicto iraquí, así como la continuidad de la cooperación bilateral sectorial con Irak que se ha iniciado desde el comienzo de su mandato en 1997. No obstante, de acuerdo con fuentes del Ministerio de Asuntos Exteriores iraní, no existiría una posición oficial respecto a cuestiones específicas como puede ser el apoyo a al Sáder u otro líder iraquí, más allá del beneplácito expresado por el ministro Jarrazi acerca de la actuación del ayatolá al Sistani en la reciente resolución de la ocupación de la mezquita de Nayaf por al Sáder.

Rafsanyani, jefe del Consejo de Discernimiento, se pronuncia por una exigencia de elecciones libres con la mayor brevedad posible en Irak bajo supervisión de Naciones

Unidas y por un enjuiciamiento internacional a Sadam por los crímenes de guerra cometidos contra la población iraní. Aunque se haya reunido con el representante de Naciones Unidas para la región, Lajdar Brahimi, y haya asegurado la no interferencia iraní en Irak, según fuentes periodísticas árabes el líder shií Muqtada al Sáder podría haber visitado recientemente Irán y haberse entrevistado con Rafsanyani.

El ministro de Defensa Ali Chamjani y el jefe de los *Pasdaran* se muestran en su discurso más interesados en las reparaciones de guerra y en el juicio a Sadam. En cambio, podrían ser los responsables de los campamentos de entrenamiento de militantes chiíes que supuestamente existen en el sur de Irán y de los cerca de 14.000 agentes y militantes iraníes que pueden haber entrado en Irak desde el fin oficial de la guerra. Cabe aclarar que los grupos vinculados a los *Pasdaran* han sido los más críticos con la política exterior desarrollada por Jatami durante todo su mandato.

Desde el Ministerio del Interior, Abdolvahed Mousai Lari expresa al mismo tiempo la necesidad de apoyar al gobierno interino iraquí y la retirada inmediata de las fuerzas de ocupación, a las que considera la principal causa de inseguridad en la región.

Hassan Rowhani, jefe del Consejo de Seguridad Nacional, hace público su apoyo al Consejo Supremo de la Revolución Islámica en Irak al entrevistarse con su jefe, Abdul Aziz Hakim, demostrando también su intención de incidir en los aspectos regionales de la política exterior iraní.

El líder Jamanei, que ha realizado pocas declaraciones acerca de la cuestión iraquí, parece ser, sin embargo, el que mayor interés tiene en influir en los acontecimientos políticos en el interior de Irak. Al igual que en Afganistán, el jefe de Estado iraní jugaría a respaldar a varios líderes chiíes iraquíes sin brindar su total apoyo a ninguno de ellos en particular, con el objetivo de controlar la mayor cantidad posible de grupos. De ahí las sospechas que vinculaban a Chalabi, al Sistani, al Sáder y a otros líderes iraquíes con las organizaciones revolucionarias islámicas.

Sin embargo, este interés no debe necesariamente ser visto como la intención de establecer una república islámica al estilo iraní en territorio iraquí. Mientras que el modelo de los ayatolás no sea reproducido en otro país, el mito de su ejemplaridad permanecerá intacto. En cambio, su implementación en Irak representaría una competencia con el modelo copiado, algo que los ayatolás iraníes no estarían dispuestos a aceptar; más aún teniendo en cuenta el carácter árabe de la población iraquí. Incluso funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores iraní entrevistados recientemente reconocen que esta posibilidad afectaría mucho más a la seguridad nacional iraní, por lo que la posición más lógica de los diferentes agentes gubernamentales debería ser la no influencia en la población iraquí para el establecimiento de una república islámica.

Desde el exterior de Irán pero desde un país de mucha importancia para el espectro chií, el jeque Mohamed Husein Fadlalá, líder del Hezbolá libanés, respaldó ante diplomáticos y prensa iraníes el comportamiento del gobierno de Jatami ante la situación generada en Irak.

Conclusiones: Los factores que debemos tener en cuenta a la hora de analizar la política exterior iraní hacia Irak se pueden resumir en dos variables: (1) la política, centrada en la estabilidad y supervivencia del sistema político iraní con el control de la mayoría de los organismos gubernamentales por parte de los conservadores y resistencia a la presión internacional ejercida por EEUU; y (2) la religiosa, con el predominio del *establishment* clerical iraní en el entorno chií.

El sistema político iraní prevé la existencia de diferentes organismos gubernamentales con capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones en política exterior. En el caso de Irak, la conflictividad que han evidenciado las relaciones bilaterales a lo largo de la historia y la importancia del factor chií han hecho que se multipliquen las opiniones e intenciones de influir en la política gubernamental iraní, con una circunstancia agravante. Mientras existía un gobierno fuerte en Bagdad las acciones gubernamentales iraníes partían de un solo lugar –más allá de cómo se tomara la decisión en el interior del sistema iraní– y llegaban a un solo receptor. Con la desaparición del régimen de Sadam Husein, y ante la escasa centralidad del poder en Irak, las diferentes opiniones de las agencias gubernamentales iraníes se están convirtiendo en acciones concretas, con diversos receptores en el interior de Irak. La anterior unicidad de la política exterior iraní, ejecutada por un gobierno promotor de la distensión regional, estaría dejando paso a una multiplicidad de políticas exteriores, llevadas a cabo por organismos gubernamentales controlados por los conservadores, reforzados desde las últimas elecciones legislativas de mayo de 2004. La cautela con la que la presidencia de Mohamed Jatami se ha comportado en los diferentes conflictos regionales y la política de diálogo y distensión que ha exhibido durante estos años podría dar paso a un estado de tensión en la frontera entre Irán e Irak, debido a su imposibilidad de controlar los otros estamentos del complicado entramado político iraní; la institucionalización del proceso de toma de decisiones en la política exterior iraní, iniciada con el presidente Rafsanyani y continuada por Jatami, se estaría por lo tanto convirtiendo en una política exterior faccionalizada. Este faccionalismo está representada por las cuatro figuras más importantes del sistema político iraní en la presente coyuntura: el líder Ali Jamenei, el presidente Mohamed Jatami, el jefe del Consejo de Discernimiento Hashemi Rafsanyani y el jefe del Consejo de Seguridad Nacional Hassan Rowhani.

Las próximas elecciones presidenciales que tendrán lugar en mayo de 2005, y a las que no se podrá presentar el actual presidente Jatami por haber cumplido los dos mandatos previstos en la constitución, ya cuentan con diversos candidatos, entre los que se destacan Hassan Rowhani, presidente del Consejo de Seguridad Nacional, Alí Chamjani, ministro de Defensa, Mir Husein Musavi, ex primer ministro, y Alí Akbar Velayati, antiguo ministro de Asuntos Exteriores durante las presidencias de Jamenei y Rafsanyani. Todos ellos son importantes figuras dentro del *establishment* y protagonistas de los primeros años de la revolución Islámica.

Luciano Zaccara

Investigador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid