



Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

XVI SIMPOSIO ELECTRÓNICO INTERNACIONAL

## MEDIO ORIENTE Y NORTE DE AFRICA Cambios y continuidades de una región en crisis

OCTUBRE DE 2007

### IRÁN: UN ESQUEMA DE ANÁLISIS DE SU POLÍTICA EXTERIOR

*Luciano Zaccara\**

#### **Introducción**

El objetivo de esta ponencia es intentar establecer un marco de análisis para la política exterior de Irán, intentando de esta manera dilucidar la importancia de los factores internos y externos, de corta y larga duración, en el proceso de toma de decisiones en política exterior. Para ello es necesario definir una serie de conceptos y términos provenientes del campo de las Relaciones Internacionales y las Ciencias políticas.

Por factores internos de corta duración entendemos las características del sistema político faccional y el proceso de tomas de decisiones en política exterior, que han sido, a nuestro entender, más influyentes en los cambios producidos en la orientación de la política exterior iraní. Por factores externos y los internos de larga duración entendemos la estructura del sistema internacional y regional y los condicionantes geográficos, sociales, culturales económicos y militares, que han sido más influyentes en las continuidades producidas a lo largo de la historia de la política exterior iraní.

Entendemos como *análisis de las políticas exteriores* al estudio de las relaciones oficiales que tiene lugar entre las unidades del sistema internacional, de las circunstancias domésticas que las producen, los efectos sobre ellas del sistema y de sus estructuras y de las influencias de estos procesos sobre el sistema<sup>1</sup>.

Los análisis de las políticas exteriores se preguntan sobre los motivos y las fuentes de comportamiento de los actores internacionales, especialmente los estados. Se centran sobre todo en que las acciones de la política exterior y sus resultados están en parte determinados por la naturaleza del proceso de toma de decisiones. De esta manera la naturaleza del proceso de toma de decisiones determina el resultado de la política exterior.

La primera cuestión que el análisis de la política exterior intenta resolver es si la política exterior sigue siendo el sitio clave de actuación en las relaciones internacionales o si se ha vaciado de contenido<sup>2</sup>.

El objeto de estudio de estudio de los análisis de política exterior, por lo tanto, es la suma de las relaciones oficiales exteriores conducidas por un actor independiente (normalmente un estado) en las Relaciones Internacionales. La política exterior trata de cómo grupos organizados, en parte desconocidas entre ellos, se interrelacionan. En general las relaciones que se establecen en política exterior son relaciones entre estados, pero también entre estados y actores transnacionales muy diferentes, y a través de una gran variedad de áreas temáticas en un sistema internacional a diferentes niveles<sup>3</sup>

En función de lo que trataremos en esta ponencia definiremos a la *Política Exterior* como una política pública que abarca el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-Nación para operar en el sistema internacional, en respuesta a demandas y determinantes internos y externos.

Por su naturaleza la política exterior es un proceso continuo de orientación y reorientación de las posturas nacionales hacia el mundo exterior. La estabilidad es a largo plazo un objetivo en este proceso pero muchos factores actúan en su contra. En un nivel general la continuidad depende del grado en que la política está sujeta al consenso y la institucionalización. Mientras más estable se mantengan el contexto doméstico e internacional, mayor es la probabilidad de que haya continuidad en la política exterior. Una vez que los patrones de política exterior han sido establecidos, las élites privilegiarán generalmente la adhesión a políticas *statuquistas*. Por lo tanto un objeto fundamental de análisis es el proceso de toma de decisiones o el grupo de decisión, que convergen en inducir cambios en la política. La discontinuidad se convierte por lo tanto en el foco de análisis<sup>4</sup>. En función de la continuidad y estabilidad de la política exterior, una *reorientación* en su diseño significa una reevaluación de los objetivos, fines o medios, mientras que una *reestructuración* se define como una alteración mayor o ruptura en la orientación de un actor a favor de establecer un nuevo conjunto de compromisos y alianzas<sup>5</sup>.

¿Cuáles serían las causas de los cambios en la dirección y orientación en la política exterior de un estado? ¿Son causados por cambios inducidos por un líder, propulsados por la burocracia, derivados de una reestructuración interna, o debidos a un cambio externo? Objeto de este trabajo es determinar en que grado los cambios de régimen político, de gobierno, la desaparición de

ciertos personajes políticos, y los cambios en el contexto internacional y regional fueron los que influyeron en los cambios en la política exterior iraní.

La literatura existente en referencia a los análisis de política exterior da por descontado ya la estrecha relación existente entre sistema político y política exterior, sobre todo en los grupos de estados del Tercer mundo o países árabes. Para estudiar la relación entre política exterior y sistema político iraní nos servirá el concepto de *linkage* definido como cualquier secuencia recurrente de comportamiento que se origina en un sistema y reacciona en otro<sup>6</sup>.

### **Proceso de toma de decisiones en política exterior**

Según el esquema presentado por Dawisha para analizar las políticas exteriores de los países islámicos, el proceso de toma de decisiones que constituye la política exterior está compuesto por tres áreas:

- 1) Las influencias que actúan sobre la política exterior: los más frecuentes son los factores geográficos, sociales, culturales (como la religión), económicos y militares, la acción de grupos de presión y de personajes claves por su carisma.
- 2) La formulación de la política exterior: se deben tener en cuenta los procedimientos y las personalidades (incluyendo sus percepciones e ideologías personales) que participan del proceso de toma de decisiones.
- 3) La implementación de la política exterior: se deben tener en cuenta los instrumentos por los cuales las decisiones son convertidas en acciones, y el impacto de las acciones en los otros actores así como sus respuestas<sup>7</sup>.

Para caracterizar el escenario político regional en el que se desarrolló el Irán revolucionario tomaremos el desarrollo conceptual que Ehteshami / Hinnebusch (1997) elaboraron para el análisis de las relaciones sirio-iraníes. En su trabajo establecen tres puntos básicos a tener en cuenta:

- 1) El concepto de "potencias regionales medianas" para ver la posición sistémica de Siria e Irán y su rol general en la política internacional.
- 2) La naturaleza inestable del medio ambiente sistémico regional en donde Siria e Irán actúan.
- 3) Las teorías de los determinantes de política exterior y el proceso de la política exterior.

En cuanto al primer punto expresan lo siguiente: "Por potencias regionales medianas nos referimos a los estados que pueden calificar como no más que potencias medianas en el sistema global pero que son actores claves en sus sistemas regionales. Mientras que las metas y el rango geográfico de las potencias regionales son más modestos que aquellos de las grandes

potencias y centrales en las políticas regionales, su comportamiento regional, determinado por similares reglas sistémicas, es posible su comparación con potencias mayores en el juego del realismo. Se distinguen de potencias regionales menores por su afirmación de liderazgo regional en el nombre de un interés regional más general, por su centralidad en balance de poder regional, su esfera regional de influencia y por su habilidad, basada en una capacidad creíble de disuasión, a resistir una coalición de otros estados regionales en contra de ellos. Finalmente, dichas potencias generalmente tienen líderes que gozan más que un prestigio local y algo de influencia extra regional"<sup>8</sup>. De acuerdo a lo dicho anteriormente Irán cumpliría todos los requisitos planteados para ser catalogado como potencia regional mediana.

En cuanto al segundo punto los autores explican que "medio oriente, la arena internacional en donde los tomadores de decisión operan, es excepcionalmente inestable debido a la precaria legitimidad, inseguridad elevada y la excepcional penetración de las potencias hegemónicas globales"<sup>9</sup>. Una revisión histórica de la historia política de Medio Oriente y en particular de Irán corroborará esta afirmación. Durante todo el siglo XX, Gran Bretaña y Rusia, y posteriormente EEUU intervinieron directa o indirectamente en la política interna y externa iraní, desde crear estados títeres (Kurdistán y Azerbaiyán soviético en 1946), hasta provocar la caída de un gobierno (golpe de estado contra Mossadegh por la CIA, 1955). La mayoría de las veces esta penetración por parte de las grandes potencias en las cuestiones regionales de Medio Oriente está justificadas como una defensa de la estabilidad y status quo regional, pero en muchas ocasiones han tenido efectos totalmente contraproducentes, generando percepciones de amenaza y desconfianzas mutuas que en algunos casos culminaron con guerras abiertas. Quizás uno de los ejemplos más representativos sea la "invención" de una potencia regional como Irak en la década de los 80, que únicamente pudo ser puesta fuera de combate luego de dos guerras, su "exclusión" del sistema internacional, y su práctica destrucción como estado y nación.

El status quo defendido por las grandes potencias en la región no es otro que uno en que ninguna potencia regional pueda organizar el sistema, poniendo en peligro sus capacidades para intervenir en la región cuando los intereses globales de las potencias estén en peligro. Y como tal ese objetivo es un obstáculo a la búsqueda iraní de una autonomía y status de potencia regional. La política exterior Irán a partir de la Revolución Islámica ha sido y es en parte, una reacción a ese ambiente de "superpenetración", en un primer momento por parte de EEUU y la URSS, y posteriormente a la II Guerra del Golfo y las invasiones de Afganistán e Irak, con respecto a la hegemonía de EEUU y su intento de promover un nuevo orden mundial en Medio Oriente.

En cuanto al tercer punto planteado por Ehteshami / Hinnebusch, y luego de describir los determinantes de política exterior que reconocen los paradigmas realista, idealista y marxista, llegan a la conclusión que "...la cúpula del liderazgo es el más inmediato determinante de las decisiones en política exterior. En los regímenes autoritarios personalistas del Tercer Mundo, las ideologías de los líderes son quizás más decisivas que en regímenes más institucionalizados"<sup>10</sup>. Y este quizás sea uno de los elementos más importantes

a la hora de estudiar los primeros años en la política exterior del régimen, ya que tanto en las decisiones tomadas con respecto al exterior como todas las medidas internas tendientes a organizar políticamente el nuevo régimen surgido de la revolución, pasaron por una cúpula liderada por el ayatollah Ruhollah Khomeini, y en muchos casos sólo la intervención última de éste permitió que una cuestión fuera resuelta. Aunque si bien es cierto que luego de la revolución hubo una disputa interna muy fuerte, con eliminación física y simbólica de oponentes, hasta llegar a una consolidación definitiva de los sectores más cercanos al Partido Revolucionario Islámico de Khomeini, Mohamed Behesti y Alí Montazeri, también es cierto que el único personaje que nunca fue discutido y que era tomado como símbolo, y por lo tanto ideólogo de la revolución triunfante, fue Khomeini, y como tal se las arregló para llevar adelante su programa de gobierno del velayat e-faqih, que había teorizado años antes, y que lo ponía en la cúpula de la toma de decisiones de toda la república. Su indiscutible autoridad a la hora de tomar decisiones quedó demostrada incluso cuando ante las primeras elecciones presidenciales de la república en 1979, Khomeini apoyó a Abolhassan Bani Sadr, del ala nacionalista-liberal, antes que al PRI o al más radical Hassan Habibi.

Ahora bien, analizando estos dos esquemas planteados anteriormente llegamos a la conclusión que ambos por separado resultarían incompletos para poder llevar adelante nuestro trabajo. Al esquema de Dawisha le falta por un lado la posibilidad de caracterización de los actores regionales como "potencias regionales medianas", que nos permitirá ver con mayor profundidad las posibilidades de acción en el comportamiento de Irán en particular dentro del subsistema regional de Medio Oriente. Por otro lado también le falta la caracterización del subsistema regional como inestable e "hiperpenetrado", sin el cual no se podrían entender muchos acontecimientos, alianzas y conflictos a lo largo de estos últimos 50 años en Medio Oriente. Cabe aclarar también que en este esquema la respuesta de los otros actores estaría analizada como efecto de la implementación de una política exterior. Aunque acordamos con esto último, para el caso iraní creemos necesario que las respuestas de los otros actores regionales frente a la política exterior implementada por la República Islámica, deban ser tenidas en cuenta a partir de las percepciones que los diferentes gobiernos y regímenes tuvieron con respecto al cambio de régimen en Irán, antes de que pudiera establecerse una política coherente y definida. Resulta a nuestro entender fundamental para entender los primeros pasos dados por los vecinos de Irán, que en definitiva influyeron de manera decisiva en el proceso de elaboración de la política iraní.

Por su parte el esquema de Ehteshami / Hinnebusch hace demasiado hincapié en la ideología y las percepciones personales de un líder político en la determinación de las políticas exteriores. Como dijimos anteriormente, en el caso iraní, la indiscutible autoridad de Khomeini como ideólogo de la Revolución y líder espiritual máximo de la República corroboraría en muchos casos esta teoría. Pero analizando hechos posteriores dentro de estos primeros 10 años de gobierno revolucionario, se podría ver que la influencia de otros factores (tanto internos como externos) y grupos de presión fue fundamental para la formulación e implementación de la política exterior iraní, aunque en última instancia esta fuera aprobada por Khomeini. Desde la muerte

de Khomeini no ha existido esa fuerte marca personal a la política exterior iraní, incluyendo el particular estilo diplomático del actual presidente Mahmoud Ahmadineyad.

## Irán como potencia regional

Los estudios acerca del comportamiento internacional de Irán que han sido revisados en la realización de este trabajo coinciden en caracterizarlo como un actor internacional muy importante en la región del Golfo Pérsico y Oriente Medio. Ramazani (1983) retoma la clasificación de Aron de potencias pequeñas -que restringen sus ambiciones a la supervivencia física y preservación de su independencia legal-, medianas -que actúan para crear y mantener un contexto regional favorable a la vez que aspira a una estatura política global- y grandes -que actúan para conseguir el mantenimiento o creación de un contexto internacional favorable-, aseverando que Irán ha cumplido, tanto en la época del Sha Reza Pahlevi como del período revolucionario islámico con el papel asignado a una *potencia mediana*.<sup>11</sup>

En una caracterización un poco más técnica Starkey utiliza una adaptación de la fórmula de *International Crisis Behavior*, basado en un puntaje compuesto derivado de: población, territorio, PBI, gasto militar, capacidad nuclear y capacidad de alianzas, para determinar el estatuto de poder regional iraní. Como resultado Irán ocupa un lugar de *potencia mediana* si el punto de referencia es Oriente Medio, mientras que es una *gran potencia* en relación con el Golfo Pérsico.<sup>12</sup>

¿Cómo se mide una potencia regional? Como las relaciones internacionales son relaciones de poder, se podría decir que las potencias regionales pueden distinguirse mejor en términos de la fuerza que poseen y el poder que ejercen: “si el poder de una nación se define como su capacidad de imponer su voluntad sobre otros estados, y de resistirse a los intentos de otros estados por imponerse sobre ella, la fuerza de una nación puede definirse como los medios con los cuales ejerce su poder. Un intento por calcular el poder de una nación normalmente empieza con un esfuerzo por evaluar la fuerza de que dispone. Sin embargo, la fuerza total está compuesta por varios elementos que incluyen lo militar, lo económico y lo moral, cada uno de los cuales comprende muchos componentes y algunos de éstos son más difíciles de medir que otros”<sup>13</sup>.

¿Cuáles son los recursos de que dispone Irán para cumplir sus objetivos de política exterior? Y tan importante como la anterior pregunta ¿Qué recursos comparados poseen los estados del entorno en el que Irán actúa? Para el caso iraní, lo compararemos con el entorno inmediato en donde Irán ha históricamente pretendido ejercer su rol de potencia regional: el Golfo Pérsico y Medio Oriente.

De las clasificaciones utilizadas para evaluar la capacidad de un estado en entorno regional determinado, todas hacen referencia al poder militar como recurso necesario para que una nación fuera considerada potencia regional.

Como ha demostrado la historia contemporánea, la existencia de grandes ejércitos en la región ha sido una constante, más allá de que en muchas ocasiones se haya “inflado” su magnitud para justificar la necesidad de una guerra en su contra. En el caso de Irán esta capacidad militar se ha visto drásticamente mermada a partir de la guerra que sostuvo con Irak entre 1980 y 1988, pero la reconstrucción de las fuerzas armadas desde ese momento ha sido permanente, buscándose la posibilidad de avances tecnológicos autónomos que no dependan de suministros extranjeros. El ejército iraní formado por más de medio millón de hombres, se encuentra dividido en dos grandes ramas, el ejército regular y los *Pasdarán*, o Guardia Revolucionaria. Siguiendo los datos de diversas instituciones especializadas en estudios militares y de defensa como el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) de Estocolmo, el International Institute for Strategic Studies (IISS) de Londres y el Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington, hemos construido el cuadro 4, comparando las capacidades militares comparadas en cuatro aspectos: la cantidad de efectivos, el gasto militar en términos absolutos, el gasto en importación de armas y el crecimiento en el número de efectivos. Cabe aquí aclarar aquí, que debido a lo sensible y en muchas ocasiones secreta, que es este tipo de información, conviene relativizar los datos aquí comparados. Se podrá comprobar también que algunos datos de la comparación no han podido ser obtenidos con la información disponible.

### **Esquema de análisis de la Política Exterior de Irán**

El esquema resultante para analizar la política exterior de Irán podría quedar entonces de la siguiente manera:

I) Las influencias en el proceso de elaboración de la política exterior, que incluiría:

a) Los factores externos al estado que formula la política exterior, como ser, la estructura y naturaleza del sistema internacional y política exterior de los otros actores internacionales; la caracterización del contexto regional y las condiciones de inestabilidad del subsistema regional y penetración por parte de potencias externas al sistema.

b) Los factores internos que actúan sobre la política exterior, como son, las condiciones geográficas, sociales, culturales, económicas y militares, acción de grupos de presión y de personajes claves por su carisma, percepciones por parte de otros estados; la base del poder material; el tipo de sistema político y grado de centralización del sistema; el reparto de poder y papel que pueden jugar los actores políticos; los determinantes histórico-culturales y determinantes psicológicos de los líderes.

II) La concepción y formulación de la política exterior, que incluiría:

Los procedimientos y las personalidades (incluyendo sus percepciones e ideologías personales); los principios y objetivos; la agenda exterior y el proceso de toma de decisiones.

En cuanto a este punto, el más importante a nuestro entender dentro de este esquema, podríamos avanzar en la enumeración de los elementos que han intervenido en la acuñación de los objetivos y principios de política exterior iraní desde la Revolución Islámica podrían establecerse de la siguiente manera:

1- La percepción iraní de las actitudes que las grandes potencias (EEUU y URSS) y los estados árabes de la región con respecto al depuesto Sha Reza Pahlevi, principalmente Egipto, Irak y Arabia Saudí.

2 – La función interna de la política exterior como elemento unificador frente a un enemigo externo. Fundamental para entender el porqué de la extensión de la guerra contra Irak por casi 8 años.

3- La percepción de las amenazas al nuevo régimen que pudieran provenir de los estados vecinos, en función de su mayor o menor cercanía a Estados Unidos.

A partir de allí se han establecido:

1 - Los objetivos explícitos o implícitos de la política exterior, tanto los planteados a través del texto constitucional como a través de discursos de Khomeini o declaraciones oficiales en foros internacionales (ONU).

2 - Las prioridades de acción planteadas por la política exterior iraní, frente a sus vecinos, a nivel regional y a nivel global.

3 - Instrumentos utilizados para llevarlos a cabo.

Si bien quizás resulte difícil separar los aspectos políticos y religiosos o políticos y estratégicos, se podrían analizar a través de 3 variables diferentes:

1- Variable política: los vínculos establecidos con los estados a través de su adhesión o no a la nueva dirección revolucionaria en Irán, más allá de la identificación religiosa.

2- Variable religiosa: las relaciones establecidas a través de la identificación con grupos religiosos similares, y la utilización de los mismos como elemento difusos del panislamismo.

3- Variable estratégica: las relaciones, ya sea de cooperación o conflicto, con sus vecinos a través de alianzas estratégicas de alcance regional, en función de la hegemonía y la estabilidad del Golfo.

El proceso de toma de decisiones se encuentra marcado por la característica facciosa del funcionamiento del sistema político, y se podría



aplicar también a la gestión de la política exterior, en el sentido que las decisiones son tomadas por la élite político-clerical, persiguiendo el mantenimiento de una línea de acción que garantice la supervivencia del régimen y de la clase dirigente. A esto se suma al hecho de que existen ciertas tendencias en la política exterior iraní que incluso se mantienen desde antes de la revolución de 1979 y que representan una política de estado independientemente de la orientación ideológica del actual régimen.

Las tendencias permanentes tienen que ver con la existencia de áreas geográficas prioritarias de la política exterior iraní y las percepciones de amenaza exterior por una parte, y las áreas de interés estratégico y el rol que Irán pretende cumplir en el contexto regional. En cuanto a lo primero, las áreas geográficas de interés iraní han estado marcadas siempre por su entorno regional, muy vinculado a las percepciones de amenaza que esas áreas representaban real o potencialmente. Se podría esquematizar las áreas y situación de percepción de amenaza actual a través de una escala numérica, aclarando que mientras que las áreas han permanecido constantes, las situaciones han evidenciado cambios en función de los sufridos por el contexto regional.

Área Geográfica	Situación
Norte: Rusia y el Mar Caspio	1
Sur: Arabia Saudí, Golfo Pérsico	2
Este: Afganistán / EEUU	3
Oeste: Irak / EEUU	4

En cuanto a las áreas de interés estratégico, la seguridad regional, el liderazgo regional y la capacidad productiva petrolera/gasística han sido las preocupaciones principales en la política exterior iraní. La pretensión iraní de ser el estado que garantice la estabilidad y seguridad en el Golfo Pérsico se ha dado tanto en la era del Sha Reza Pahlevi como desde la Revolución Islámica, en algunos casos a través de la presencia militar en el extranjero, y otras veces tratando de influir en los acontecimientos internos de sus vecinos, ya sea a través de su participación en la resolución de conflictos o aprovechando la existencia de los mismos en beneficio propio. La relación con los estados del Consejo de Cooperación del Golfo y con Irak ha estado generalmente marcada por este interés.

La pretensión de liderazgo regional también se ha mantenido como tendencia iniciada en la era monárquica, en el seno de la región y en el contexto de los países de la Organizaciones de la Conferencia Islámica, de la Cooperación Económica y de Países Exportadores de Petróleo. En este último punto hay que incluir la pretensión de Irán de ingresar en el “club nuclear”, ya que el rol de potencia regional no podría sostenerse frente a la existencia en su contexto geográfico de al menos dos países con capacidad nuclear, como Israel y Pakistán.

En cuanto a los principios de la política exterior iraní, se podrían resumir, siguiendo a Ramazani, los siete principios básicos acuñados en la primera década revolucionaria, y que aún hoy se mantienen al menos como slogan:

- 1) Independencia tanto del este como del oeste.
- 2) Designación de EEUU como el principal enemigo de Irán.
- 3) Lucha contra las superpotencias y el poder sionista.
- 4) Apoyo a todos los pueblos oprimidos en todo el mundo, especialmente los musulmanes.
- 5) Liberación de Jerusalén.
- 6) Anti imperialismo.
- 7) Apoyo a las masas oprimidas<sup>14</sup>.

Estos principios representan una total ruptura con aquellos que guiaron a la política exterior del Sha. Por ejemplo, los primeros tres principios pueden ser fácilmente sustituidos por los de 1) confianza en occidente, especialmente en EEUU, como medio para mantener al régimen del Sha y la integridad territorial e independencia de Irán; 2) identificación de la URSS y el comunismo como las principales fuentes de amenazas; 3) amistad con los estados pro occidentales y anti soviéticos. Aunque por otro lado también se decía que era contrario a lo que proponía Mossadeq: Ni occidente ni oriente no era solo una cuestión de equilibrio negativo, sino que había que agregar 'república islámica' a la ecuación, negando cualquier posibilidad de negociar con ambos lados<sup>15</sup>.

En cuanto al procedimiento de elaboración de la política exterior, la multiplicidad de organismos con influencia y el equilibrio son también dos características en el proceso de toma de decisiones en el caso iraní. Los organismos que influyen en las decisiones se pueden clasificar en tres grupos que se componen de la siguiente manera:

#### 1 Decisores formales

- 1 Líder Espiritual
- 2 Consejo de Seguridad Nacional
- 3 Consejo de Discernimiento
- 4 Presidencia
- 5 Ministerio de Asuntos Exteriores
- 6 Comité de Seguridad y Exterior del Majlis

#### 2 Decisores informales

- 1 Guardia Revolucionaria
- 2 Ministerio de Defensa
- 3 Ejército
- 4 Ministerio de Inteligencia
- 5 Ministerio de Cultura y Guía Islámica
- 6 Consejo de Política Exterior

#### 3 Influencias

- 1 Ministerio del Interior
- 2 Medios de Prensa
- 3 Think tanks
- 4 Facciones y asociaciones político-clericales

Esta relación de organismos e instituciones que intervienen en distinto grado en la elaboración de la política exterior, nos demuestra que lejos de ser unipersonal, el mecanismo de decisiones en materia de política exterior incluye muchas veces visiones enfrentadas que deben necesariamente ser negociadas en los diferentes cuerpos colegiados, con el objetivo de mostrar una voz uniforme de cara al exterior.

### III) La ejecución de la política exterior.

En este punto se incluirían los instrumentos por los cuales las decisiones son convertidas en acciones y los recursos y capacidades con la que cuenta el estado para llevar adelante la política exterior.

Los instrumentos, estrategias de acción que comprenden los diferentes ámbitos en que se desarrollaría la política exterior del gobierno, y que se basaban en la evaluación de sus posibilidades de influencia sobre los mismos, se podrían resumir en los siguientes seis puntos en función de lo planteado en la primer época de la revolución islámica, más allá de los cambios producidos con posterioridad a la desaparición de Khomeini:

1- Con respecto a los organismos internacionales, Irán los consideraba como instrumentos poco confiables por estar diseñados y dominados por países occidentales hostiles a la revolución iraní. Por lo tanto solo era factible utilizarlos como foros de propaganda. Como contrapartida Irán propone la creación de nuevos organismos que fueran específicos a los estados musulmanes, como por ejemplo la Corte Internacional de Justicia Islámica o el Mercado Común Islámico.

2 - Se plantea la utilización de las *embajadas* como órganos de difusión de los principios de Khomeini en el exterior, tratando de cambiar la mala imagen que tenía el nuevo gobierno. Se hace hincapié principalmente en los países del golfo con fuertes minorías shiíes como Irak, Bahrein, etc.

3 - Para Khomeini la Peregrinación anual a la Meca no solo debe ser un acto ritual personal, sino que debe ser usado como una tribuna de discusión entre los fieles shiítas iraníes y los musulmanes del resto del mundo. Esto generó a lo largo de la primer década de la revolución numerosos enfrentamientos entre fieles y entre estos y las fuerzas de seguridad saudíes.

4 - Apoyo directo o indirecto a movimientos o grupos islamistas que luchan en países islámicos en contra de una ocupación exterior o en contra de un régimen. Los casos más conocidos son los de Líbano, Afganistán, Bahrein e Irak.

5 - A pesar de ser el terrorismo una metodología rechazada por Khomeini, la ambigüedad con que se ha tratado el tema por parte de las autoridades iraníes, ha dado lugar a muchas sospechas de relación entre algunos actos terroristas y el gobierno de Teherán (por ejemplo el asesinato del ex-ministro del Sha, Shapur Bakhtiar). El gobierno iraní numerosas veces se ha pronunciado públicamente contra esta práctica, e incluso en algunos casos de

secuestros Irán medió para la liberación de los prisioneros. En otros casos, como en el Irangate y la toma de la embajada americana, utilizó a los rehenes como instrumento de presión para lograr objetivos en su política exterior.

6 - De todas las estrategias planteadas la guerra merece un capítulo especial, ya que para el régimen fue muy importante como instrumento para consolidar la revolución en el poder. Los shiítas y los iraníes percibieron a las derrotas en sucesivas guerras como las causa que delinearon su situación de opresión y de atraso. Por lo tanto, la guerra debería ser el medio idóneo para revertir esas situaciones. La primer guerra, librada en las calles contra las fuerzas del Sha estaba cumplida, pero los demás enemigos declarados por Khomeini todavía estaban en pie: EEUU, Sadam Hussein, y por último el sionismo.<sup>16</sup>

En cuanto a los recursos y capacidades, como mencionamos al principio de la presente ponencia, Irán cuenta con recursos y capacidades adecuadas a los objetivos planteados. Es decir, que su pretensión de liderazgo regional está de acuerdo a los recursos geográficos, económicos, humanos y tecnológicos que dispone, superiores en la mayoría de los comparativos con el contexto regional en el que se desenvuelve Irán.

Como esta ponencia no pretende concluir sino introducir elementos para intentar comprender el funcionamiento de Irán y los mecanismos de elaboración de su política exterior, podríamos decir para finalizar estas líneas, que el complejo entramado político que se expresa en la constitución, se reproduce en todo el sistema político iraní. La faccionalización de la política se introdujo ni bien comenzada la vida republicana en 1979, y la política exterior es también sujeto de la misma faccionalización política. Los cambios de orientación en los últimos 25 años se deben al predominio de una facción sobre otra en las distintas presidencias y legislaturas. Orientación que no ha implicado cambios de principios generales ni abruptos reacomodamientos internacionales.

---

## Notas:

\* Director del Observatorio Electoral del TEIM. Investigador del CEID.

<sup>1</sup> LIGHT, Margot (1994): "Foreign Policy Analysis" en GROOM, A. M. R. y LIGHT, M. *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Londres, Pinter, 1994.

<sup>2</sup> HILL, Christopher (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York, Palgrave, pág. 16.

<sup>3</sup> HILL, Christopher (2003): *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York, Palgrave, pág. 3, XVI y XIX.

<sup>4</sup> STARKEY, Brigid Ann State (1991): "Culture and foreign policy: exploring linkages in the muslim world", University of Maryland, UMI Dissertation Services, 1993, pág. 20.

<sup>5</sup> Ídem pág. 163.

<sup>6</sup> Ídem pág. 10.

<sup>7</sup> DAWISHA, Adeed (1983): "Islam in foreign policy: some methodological issues", en Adeed Dawisha (Ed.) "Islam in foreign policy" Cambridge University Press, pág. 3.

<sup>8</sup> EHTESHAMI, Anoushiravan y HINNEBUSCH, Raymond A., (1997): "Syria and Iran, Middle powers in a penetrated regional system". Routledge, London, pág. 7.

<sup>9</sup> Ídem pág. 9

<sup>10</sup> Ídem pág. 21

<sup>11</sup> RAMAZANI, R.K. (1983) "Khumayni's Islam in Iran's foreign policy" en Adeed Dawisha (Ed.) "Islam in foreign policy" Cambridge University Press, págs. 25-26.

<sup>12</sup> STARKEY op. cit. pág. 166.

<sup>13</sup> HOLBRAAD, Carten (1989): *Las potencias medias en la política internacional*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, pág. 95.

<sup>14</sup> RAMAZANI, R.K. (1990): "Iran's export of the revolution: politics, ends and means", en John Espósito (Ed.) "The Iranian Revolution. Its global impact", pág. 21.

<sup>15</sup> Ídem, pág. 22.

<sup>16</sup> RODRÍGUEZ ZAHAR, León (1991): "La Revolución Islámica-Clerical de Irán, 1978-1989", El Colegio de México, págs. 169-172.