

¿Hay lugar para el cambio positivo entre Europa e Irán?

Paulo Botta

»» En las últimas tres décadas las relaciones irano-europeas han pasado por momentos de acercamiento y de alejamiento, coincidiendo con la política exterior de Washington hacia Teherán. El cambio de visión en la Casa Blanca influirá en la política europea por esta característica trilateral en las relaciones entre Europa e Irán.

Desde 1992 hasta 1997 predominó el “Diálogo Crítico”, que buscaba evitar un aislamiento total de Irán manteniendo un canal de comunicación abierto. La crisis provocada por el caso Mykonos –en el que un tribunal alemán acusó a Teherán de terrorismo de Estado por el asesinato de un líder kurdo en suelo berlinés–, transformó la política y entre 1998 y 2001 se enmarcó en un “Diálogo Comprehensivo”. Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 abrieron una ventana distinta al encontrar a un Irán muy dispuesto a cooperar con los Estados Unidos en sus operaciones en Afganistán para terminar con los Talibanes y Al Qaeda. Sin embargo, en su Discurso sobre el Estado de la Unión de enero de 2002, el presidente Bush situó a Irán, Irak y Corea del Norte en el “Eje del Mal” acusándolos de buscar armas de destrucción masiva y reclamando su aislamiento y acciones para cambios de régimen. De esa manera las propuestas aperturistas del entonces presidente Mohamed Jatamí fueron desechadas y esa política de hostigamiento retórico se mantuvo durante las presidencias de Bush hasta la llegada de Barack Obama.

Desde 2003 los principales temas de la agenda irano-europea son la preocupación por el programa nuclear iraní, y el agresivo discurso contra Israel y la negación del Holocausto como actitudes retóricas

CLAVES

- Con el fin de encontrar una salida diplomática al desarrollo nuclear iraní Europa debería proponer el reconocimiento de status de potencia regional a Teherán a cambio de garantías de seguridad concretas.
- La Unión debería apoyar las iniciativas regionales que involucran a Irán en la solución del problema afgano-pakistaní.
- Bruselas debería explorar la incorporación de Irán al esquema de fuentes energéticas de la región.
- La Unión podría ser un buen mediador entre los países árabes e Irán.

2

»»»»» que no producen ningún beneficio real. Europa ha mostrado interés en la situación de los derechos humanos en Irán (pena de muerte, libertad de expresión, condenas a homosexuales), aunque esas preocupaciones no se han traducido en políticas concretas.

Desde Teherán se percibe a la Unión Europea como un actor que establece principios a seguir pero que deja espacios grises a la hora de aplicarlos, ya que esto queda en manos de los Estados miembros que tienen distintas capacidades e intereses. Así, mientras desde Bruselas se implementan sanciones económicas, los Estados miembros desarrollan fructíferas relaciones comerciales.

Irán no entiende como Europa puede relacionarse con China o mostrarse abierta con Rusia –pese a la guerra con Georgia–, y mostrarse inflexible con Irán. Tampoco entiende por qué el programa nuclear iraní es una preocupación para Europa cuando no lo ha sido el pakistaní o el israelí. Desde Teherán se repite insistentemente “Hace 200 años que no iniciamos una guerra, ¿cuántos de estos países pueden decir lo mismo?”. Da la sensación que las frustraciones iraníes –“Europa no nos entiende”– son inversamente proporcionales a las expectativas europeas –“Irán no cambiará”.

Europa quiere ser un actor del sistema internacional pero espera que Washington le señale el camino a seguir. No hay entre los países europeos y Teherán una historia de malentendidos como la existente con Washington y, a pesar de ello, las reticencias europeas a diseñar una política comprensiva dilapidan ese capital. Durante los años de Bush se sostenía que el unilateralismo norteamericano era la base de la inacción europea, ahora Bruselas espera que el presidente Obama tome la iniciativa.

En este escenario, hay una serie de tensiones que pueden transformarse en espacios de vinculación si políticas adecuadas son implementadas de forma coherente.

AGENDA IRANO-EUROPEA

PLAN NUCLEAR IRANÍ

El fracaso del Grupo 5 + 1 es atribuible a la marginación de las iniciativas diplomáticas durante la administración Bush así como a los intereses rusos y chinos en Irán. Las resoluciones de condena y sanciones comerciales del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas parecen haber dejado tranquila la conciencia europea.

No obstante las condenas y sanciones, empresas europeas continúan realizando negocios en Irán. Cinco de los diez países que más venden a Irán son parte de la Unión Europea, entre ellos se encuentran Alemania, Francia y Gran Bretaña. Emiratos Árabes Unidos es el país que encabeza la lista ya que muchos países exportan formalmente productos a ese país y de ahí a Irán para obviar las sanciones del Consejo de Seguridad.

Una política europea que pretenda terminar con las dudas internacionales sobre el plan iraní debe ir más allá de sanciones que no se cumplen. La estrategia europea debería hacer hincapié en el reconocimiento de Irán como potencia regional a la par que Teherán brinde garantías de seguridad sobre su plan nuclear. Hasta el momento se ha pretendido que Irán abandone un proyecto concreto por beneficios potenciales bastante difusos y sujetos ulteriores negociaciones.

La necesidad europea de diversificación de sus necesidades energéticas sería seguramente un gran incentivo que se podría ofrecer a un país que necesita recursos y tecnología para explotar sus recursos gasíferos y petroleros.

Da la sensación que las frustraciones iraníes –“Europa no nos entiende”– son inversamente proporcionales a las expectativas europeas –“Irán no cambiará”.

Una relación más fluida con Europa aumentará los niveles de confianza y control de las actividades nucleares iraníes dentro del marco del derecho internacional y de los compromisos suscritos con la AIEA. Demandar la supresión del programa nuclear iraní es un objetivo irrealizable que genera rencores porque se recibe como “política de doble rasero” ya que es diferente a la que se aplica con Israel, China o Rusia.

En abril de 2009 Irán ha anunciado que comenzará a estudiar una nueva propuesta con el Grupo 5 +1. Esto, sumado a los cambios en Washington crea la oportunidad para presentar propuestas concretas. Los últimos cinco años de negociaciones mostraron que Europa no puede solucionar problemas por sí misma, pero también que Estados Unidos necesita de Europa para lograrlo.

LOS DESAFÍOS DE AFGANISTÁN

El peligro regional y global del fracaso en la construcción de un Estado viable en Afganistán puede dar lugar a una confluencia de intereses iraníes, europeos y estadounidenses.

El incremento de la inestabilidad en Afganistán significa un regreso de los talibanes y Al Qaeda al poder y un crecimiento en la producción y comercialización de opio; un problema regional de primera magnitud. La frontera afgano-iraní tiene el dudoso privilegio de ser una de las fronteras más activas en cuanto al tráfico de drogas. Son los recursos derivados del tráfico de estupefacientes los que alimentan a la insurgencia talibán que desestabiliza Afganistán y les permite luchar contra las tropas occidentales en ese país.

Ya en 2006, el informe Baker–Hamilton sugería la necesidad de entablar un diálogo entre Estados Unidos e Irán (así como con Siria) para contar con la influencia iraní en la estabilización de Irak y Afganistán. Esta idea fue desechada por la administración Bush.

Si bien Irán tiene una limitada capacidad de influencia en Afganistán (en los sectores shiitas,

hazaras y tayikos) cuenta con alguna ventaja como es su membresía en la Organización para la Cooperación Económica. La pertenencia a esta organización ha servido de ámbito para que Irán y Afganistán (junto con el otro estado persaparlante, Tayikistán) lleven adelante acuerdos de cooperación e iniciativas conjuntas. Irán colaboró con los Estados Unidos tras los ataques del 11 de Septiembre para terminar con los talibanes. Después de la invasión norteamericana, Teherán fue uno de los pocos que cumplió con sus promesas de ayuda a Afganistán construyendo infraestructura en el oeste de ese país.

La logística de las tropas occidentales se ha complicado luego de la negativa de Kirguistán de continuar cediendo la base de Manas a los Estados Unidos. Desde el inicio de 2009 esto se tradujo en una mayor influencia de Rusia al ser el país por el que pasan ahora las principales rutas de aprovisionamiento mientras se estudian otras rutas a través del Cáucaso, Mar Caspio y Pakistán. La inestabilidad del Cáucaso y las dudas acerca del futuro de Pakistán pueden convertir a Irán en una opción política viable ya que sería una manera de integrar a Teherán en el esfuerzo internacional por estabilizar Afganistán. Sería, asimismo, la mejor opción desde el punto de vista geográfico ya que es la forma más corta y económica de llegar a Afganistán desde Occidente. Esta opción evitaría que Estados Unidos y la Unión Europea dependan exclusivamente de Rusia o Pakistán.

Irán debería formar parte de todas las iniciativas internacionales que fomenten un enfoque regional para la solución de los problemas en Afganistán. Esto beneficiará tanto a los países occidentales como a Irán, pues comparten intereses de estabilidad en la zona. Estrechar, por ejemplo, la cooperación en el campo de la lucha contra el narcotráfico puede ser una buena forma de tratar un problema común de manera conjunta. Una cooperación en la que los países árabes del Golfo podrían ser incluidos, ya que sus costas son un lugar de partida de la droga que viaja hacia Europa.

»»»» CORREDORES DE ENERGÍA

Europa necesitará en los próximos años una diversificación de sus fuentes de energía para evitar depender de un solo actor. Allí es donde los recursos iraníes pueden jugar un importante papel a la hora de disminuir la importancia relativa de las fuentes rusas. En la actualidad el 84% del gas y el 90% del petróleo que consumen los países de la Unión Europea es importado. Rusia es el origen del 42% de ese gas y del 34% de ese petróleo. Las necesidades energéticas europeas futuras no sólo llevarán a un aumento del porcentaje de las importaciones desde las fuentes actuales (Rusia, Noruega, Argelia y Libia) sino que habrá que desarrollar nuevas fuentes. Irán, con las segundas reservas conocidas de gas es de gran importancia en cualquier esquema energético de los próximos años.

Los gaseoductos continuarán siendo las principales fuentes de aprovisionamiento de gas para la Unión Europea en los próximos años. La posibilidad de suministrar hidrocarburos a Europa desde la región del Mar Caspio tiene tres alternativas a la red Bakú-Tiblisi-Ceyhan, que es la opción preferida por Estados Unidos pero muy afectada por el reciente conflicto del Cáucaso (la guerra entre Georgia y Rusia obligó a Azerbaiyán a dejar de utilizarlo). Estas opciones –viables política y estratégicamente– determinarán qué fuentes suministrarán la energía que necesita Europa. Frente a la opción rusa, “Arroyo Sur” (South Stream), está el “Proyecto Nabucco”, apoyado por la Unión Europea, y el “Proyecto Pars”, que es la alternativa que promueve Teherán.

El Proyecto Nabucco pretende transportar gas ruso a Austria atravesando Turquía, Bulgaria, Rumania y Hungría. Si bien la Unión Europea y los Estados Unidos han apoyado este proyecto desde que se inició en 2002, los hechos de Georgia podrían hacer que la situación cambie ya que esta iniciativa aumenta la dependencia europea hacia Rusia. Es importante destacar que la mayoría del gas que se transportará no será de origen ruso sino que tan solo utilizará esa red de transporte y distribución, convirtien-

do a Moscú en la puerta de entrada del gas ruso y del gas del Caspio.

El Proyecto “South Stream”, una sociedad entre la empresa rusa Gazprom y la italiana ENI, empezó en junio de 2007, con un gasoducto de 900 kilómetros que partirá de la costa del Mar Negro y llegará a Rumania (atravesando la plataforma marítima de Ucrania y Rumania). Desde la costa búlgara partirán dos redes: la del norte debe llegar a Austria atravesando Serbia, Hungría y Eslovenia; la del sur atravesará Grecia y el Mar Jónico para llegar al sur de Italia. Estos dos proyectos, Nabucco y South Stream, estarían operativos en 2013.

Es en este contexto de necesidades energéticas y luchas políticas que se agrega el proyecto iraní “Pars”. La NIOC –National Iranian Oil Company– ha generado esta nueva iniciativa que pretende llegar al corazón de Europa sin pasar por los países de Europa Oriental. El proyecto iraní propone transportar 37 billones de metros cúbicos de gas anuales pasando por Turquía y Grecia hacia Italia. Existirían posibilidades de extensiones hacia Suiza, Alemania y Austria. Esta iniciativa es sólo un proyecto, supeditado de momento a las limitaciones a la inversión internacional en Irán por las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por el programa nuclear.

El proyecto “Pars” depende de Europa, ya que serán sus compañías las que participarán del mismo si se concreta. Más allá de la política norteamericana respecto a Irán, Europa debería considerar seriamente la opción iraní ya que se trata de un proyecto estratégico que disminuye la dependencia energética de los países europeos con Moscú. Para Irán, este proyecto significa

"Una mejora de las relaciones entre Irán y Europa no debe hacerse a expensas de las relaciones con los países árabes"

obtener inversiones y tecnología, aumentar las exportaciones de gas y generar nuevos clientes. Esos objetivos iraníes se adecuan perfectamente a la voluntad europea de buscar nuevas fuentes de suministros. El beneficio es mutuo.

El incremento de las relaciones económicas en este campo actuará como un catalizador de intereses comunes y disminuirá las posibilidades de conflictos. Un Irán relacionado energéticamente a Europa es la mejor salvaguardia de seguridad para ambas partes.

PAÍSES ÁRABES

Una mejora de las relaciones entre Irán y Europa no debe hacerse a expensas de las relaciones con los países árabes sino que puede ser una oportunidad para que Europa medie entre ambos. Los problemas entre estos actores tuvieron sus últimos capítulos en las tensiones entre Irán, Marruecos y Egipto, un ejemplo más de la volatilidad del Golfo Pérsico.

La influencia iraní en Irak, Líbano, Siria o Palestina suele ser menor de la que los propios dirigentes iraníes están dispuestos a reconocer. Ni Hezbollah ni Hamas son apéndices de Teherán

sino que tienen sus propias agendas políticas. Y el gobierno iraní no es un gobierno exclusivamente shiíta. Además, ser shiíta no significa una directa identificación con Irán y sus intereses. En cualquier caso, se trata de iraníes shiítas.

Europa debería señalar a Irán la necesidad

de su apoyo a la iniciativa árabe de paz, lo que significaría el apoyo de los actores importantes de la región. Sería, además, por parte de Irán una muestra de realismo político. La capacidad iraní de influencia en Palestina es mínima y amplios

sectores de su población ven el financiamiento a grupos como Hamas y Hezbollah como algo demasiado lejano de sus problemas cotidianos.

A pesar de las diferencias entre árabes e iraníes en general, y palestinos e iraníes en particular, el gobierno de Ahmadineyad ha construido un discurso agresivo contra Israel y negado el Holocausto. Europa debe señalar sin ambigüedades la inaceptabilidad y la inutilidad de esa retórica que no brinda ningún beneficio concreto a Irán y genera una actitud negativa en la opinión pública occidental.

Por otra parte, la debilidad de las estructuras de relacionamiento entre la Unión Europea y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, así como los problemas específicos a los que se enfrenta Europa en esa área, debería ser vista como una oportunidad complementaria para las relaciones irano-europeas. El principal problema es que las históricas rivalidades existentes entre Irán y los países árabes de la región se incrementen si estos estados perciben que Europa (y los Estados Unidos) aceptan el papel de potencia regional de Teherán sin considerar sus puntos de vista.

La importancia regional en el ámbito diplomático de Arabia Saudita y Qatar y su capacidad de estabilización es un elemento más para considerar una estrategia de acción global hacia esa región. Europa está en una mejor posición a la hora de mediar entre árabes e iraníes. La experiencia europea en procesos como el de Helsinki durante la Guerra Fría podría ser un buen ejemplo a la hora de brindar un ámbito de encuentro para discutir temas de seguridad, fronteras, no injerencia en asuntos internos o medidas de construcción de confianza.

CONCLUSIONES

Aunque Estados Unidos seguirá siendo el actor clave en la resolución de los problemas de Irán con la comunidad internacional, Europa debe colaborar con iniciativas claras y coherentes.



Una política de sanciones comerciales –que, además, no se cumplen en su totalidad– es una herramienta inútil.

6

»»»»» Es necesario comprender que el objetivo central de Irán es que se reconozca su status de potencia regional. Teherán ha demostrado en el pasado ser un actor cuya cooperación e influencia han ayudado a la conformación de un sistema estable; algo que hoy puede ser de gran ayuda en Afganistán.

La aceptación del papel regional de Irán debe generar un nuevo esquema de seguridad que incorpore garantías a los países árabes y al Estado de Israel. Irán e Israel fueron aliados en épocas pasadas, y pueden volver a serlo. Un descenso en el nivel de agresión retórica parece una manera factible de comenzar a trabajar en ese sentido.

La mejor manera de influir en el accionar iraní es aumentando el nivel de relaciones. Una política de sanciones comerciales –que, además, no se cumplen en su totalidad– es una herramienta inútil. Una apertura europea a nivel de relaciones comerciales en el área energética podría ser de mutuo interés y daría incentivos a Irán para considerar algunas de las inquietudes de la Unión Europea. Además reduciría considera-

blemente la dependencia energética europea de las fuentes rusas. Esta estrategia tendría un valor agregado que es el de incluir en forma más activa a Turquía dentro de este esquema puesto que gran parte de los gaseoductos pasarían por ese país.

La preocupación por el respeto a los derechos humanos, que ha sido una de los temas centrales de las instituciones comunitarias hacia Irán, deberá encontrar su lugar en la agenda futura de manera que un entendimiento en los temas más “duros” no disminuya su importancia. Una política aperturista por parte de Irán mejoraría la percepción exterior del país como ya sucedió durante el gobierno de Jatamí.

Paulo Botta es Investigador de FRIDE.

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org
