

# Irán y América Latina en el siglo XXI

Paulo Botta

Irán es un estado con una posición geopolítica central en Oriente Medio. Posee un pasado imperial que se ha desarrollado a lo largo de siglos en el territorio de la actual República Islámica y de las cuales el gobierno se siente, en parte, heredero.

Resulta, en consecuencia, entendible que su agenda de política exterior esté centrada en las relaciones con los vecinos, las cuales han sido crónicamente tensas en las últimas cuatro décadas.

Más allá de su agenda regional, el otro gran tema que ha acaparado la atención de los decisores iraníes es el referido a las relaciones con los países del denominado Grupo 5+1 con quienes, durante casi una década, ha intentado una solución diplomática al problema planteado por su programa nuclear. A ello podríamos agregar las relaciones con los países asiáticos que representan los principales mercados para sus exportaciones de hidrocarburos y, por supuesto, las relaciones con Estados Unidos e Israel, con los cuales mantiene un estado de tensión, por no decir de conflicto, desde el establecimiento de la República Islámica de Irán en 1979.

Si tomamos en consideración esa agenda de política exterior, América Latina no aparece como una prioridad fácil de justificar. Sin embargo, durante los primeros años del presente siglo, eventos políticos en Irán y en algunos países de esta región generaron un contexto que permitió desarrollar las relaciones hasta niveles nunca vistos que, a su vez, dieron lugar a reacciones por parte de otros actores internacionales que vieron con preocupación la presencia iraní en estos países.

Podemos adelantar que lo que se dio fue una combinación de factores internos y externos en los decisores iraníes que les llevaron a aumentar la presencia exterior del país en regiones antes consideradas como demasiado alejadas para justificar la inversión de recursos políticos y económicos. De manera paralela, la ascendente posición de Hugo Chávez en Venezuela y el crecimiento de su exposición internacional, hicieron que se buscaran aliados en países con un marcado discurso antinorteamericano, y de ahí que Irán apareciera como un candidato de inmejorables credenciales.

Esto constituyó la base de tres lustros de relaciones con gran cobertura mediática, altísimos niveles de retórica y escasísimos resultados concretos debido, particularmente, a las limitaciones estructurales de

una relación donde los intereses convergentes no pudieron superar los divergentes.

Uno de los puntos de partida señala que las relaciones han sido sobredimensionadas tanto por la República Islámica de Irán, como por parte de algunos gobiernos latinoamericanos, por estados que han tenido diferencias con el gobierno iraní, como es el caso del norteamericano a israelí. Por razones diversas, desde estos tres ámbitos se intentó presentar a estos vínculos como más importantes y significativos de lo que eran en realidad.

Desde el lado iraní, enfatizar la existencia de lazos con países latinoamericanos, buscaba señalar a la opinión pública interna que Irán seguía teniendo una presencia global, y aún más, en la zona considerada como “patio trasero” de los Estados Unidos.

Para los gobiernos latinoamericanos, particularmente los miembros del ALBA, se trataba de enfatizar, a su vez, las relaciones con un país considerado como el más importante opositor a las políticas de Estados Unidos en Oriente Medio. El mismo papel que los gobiernos del ALBA pretendían desempeñar en América Latina.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos e Israel, se realizó un gran esfuerzo tendiente a magnificar la presencia iraní en América Latina. De este modo, se vinculaba a sus objetivos de política exterior que eran básicamente los de mostrar a Irán como un peligro a nivel global.

De esa manera, los tres actores involucrados (Gobiernos latinoamericanos, iraní y los opositores a Irán) coincidieron en sobredimensionar la importancia de estas relaciones, lo que dio por resultado una mezcla de hechos realizados, con iniciativas y proyectos planificados y presentados como concretos. En este tema, el trabajo del analista es separar el trigo de la cizaña, lo hecho de lo imaginado.

Así, en pocos temas de la agenda internacional se mezclan, de manera tan compleja, la realidad y la ficción, y los intereses de diversos actores más allá de los directamente involucrados como en las relaciones entre Irán y América Latina. Uno de los puntos que más llama la atención, es el desequilibrio existente entre el gran tratamiento mediático que se le ha dado a esta temática frente al escasísimo análisis académico.

La muerte de Hugo Chávez, el descenso de los precios del petróleo, la llegada al poder de Hassan Rouhani y el acuerdo nuclear 5+1 hicieron que alrededor de 2015, se produjera un descenso significativo de las relaciones irano-latinoamericanas, particularmente las que se desarrollaron entre Teherán y los gobiernos bolivarianos.

Las prioridades de la política exterior iraní cambiaron diametralmente, tanto en los temas (particularmente orientados a buscar inversiones y acuerdos tecnológicos) como en lo referido a las áreas geográficas prioritarias (donde los países europeos ocuparon un lugar central). Así, los últimos años fueron testigos de una importante reducción en la actividad iraní en América Latina.

En la actualidad vemos pocas iniciativas, más que nada una especie de “diplomacia de oportunidad” que les sirve para mostrar a los involucrados que aún tienen amigos en el exterior, pero no existe, hasta donde puede verse, una estrategia de vinculación a largo plazo debido, más que nada y como lo decíamos al inicio, a la escasa importancia mutua que tienen los países.

### **Las relaciones irano-latinoamericanas durante el siglo XX**

Desde inicios del siglo pasado y hasta la Revolución de 1978-1979, los vínculos entre Irán y los países latinoamericanos suelen ser catalogadas de “mutua irrelevancia”. A pesar de haberse establecido relaciones en la primera mitad del siglo XX (México en 1899, Argentina en 1902, Brasil en 1903, Chile en 1942 y Venezuela en 1950) y de algunos intercambios comerciales, lo cierto es que las relaciones eran más formales que reales en cuanto a los contenidos. En 1935, se abrió la embajada iraní en Argentina y, en 1953, en Brasil en el mismo momento en que el Gobierno argentino establecía una representación diplomática permanente en Teherán.

Es posible que el escaso interés iraní se vinculara con la decadencia de los últimos años de la dinastía Qajar, el establecimiento de la Pahlevi (1925) y la inestabilidad derivada de la Segunda Guerra Mundial que llevó a la ocupación por parte del Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la nacionalización del petróleo iraní que provocó el golpe de estado contra el primer ministro, Mohamed Mossadegh en 1953.

A partir de esos años, se generó un cambio puesto que Irán aumentó su importancia internacional en base a su riqueza petrolera, su alianza con los Estados Unidos y la importancia de sus fuerzas armadas. Los desequilibrios sociales y el creciente autoritarismo del Sha no limitaron su voluntad de convertirse en un actor global y fue en ese contexto en que se dieron los primeros acercamientos.

El hito más significativo de esos años fue la visita a Brasil y Argentina en 1965, del Sha Reza Pahlevi y su tercera esposa, Farah Diba (quien acaparó gran atención mediática como ícono de la moda).

Posteriormente, durante los años setenta del siglo pasado, Irán encontró en los estados latinoamericanos productores de petróleo, los interlocutores regionales a partir de los cuales intentó realizar inversiones y coordinar estrategias en el mercado global de hidrocarburos. Esos fueron los casos de Venezuela (donde Irán abrió una embajada en 1972), México y Ecuador (Camacho Padilla, 2019).

Luego del golpe de Estado en Chile en septiembre de 1973, el general Pinochet abrió su embajada en Irán en 1974 con la intención de acercarse a un aliado central de los Estados Unidos en Oriente Medio y, además, intentar atraer inversiones iraníes hacia Chile.

En 1975, el Sha realizó una segunda visita a América Latina que incluyó México y Venezuela, país que en 1973 había establecido una embajada en Teherán. En 1977, el presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez, junto con varios ministros, visitó Irán para firmar acuerdos comerciales y coordinar una estrategia común en el ámbito de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

La Revolución de 1979 y el inicio de la guerra con Irak en 1980, además de la crisis de los rehenes por la toma de la Embajada de los Estados Unidos en Teherán, cambió sustancialmente la agenda de Irán con América Latina y emergieran dos nuevos ámbitos de interés: compras de *commodities* (arroz, soja, trigo) y armamento.

Hacia 1986 se agregó con Argentina el de la tecnología nuclear que, debido al esquema de inserción internacional del gobierno de Carlos Menem (1989-1999), no se concretó (Botta, 2010).

Deberíamos esperar hasta el año 2000 cuando un Jefe de Gobierno, Mohammed Jatamí, volviera a visitar América Latina para visitar Cuba y Venezuela, pero será, indudablemente la vinculación entre Hugo Chávez y Mahmud Ahmadineyad, Presidente de Irán entre 2005 y 2013, la que marcaría el período de mayor desarrollo de las relaciones entre la República Islámica y América Latina.

### **Para el tango hacen falta dos: las causas del acercamiento iraní-latinoamericano**

El ingreso de potencias extrarregionales no tradicionales a América Latina, fue uno de los datos más claros que nos ha dejado la primera década del presente siglo.

Causas endógenas y exógenas llevaron a esta situación totalmente novedosa en la historia reciente de la región.

Entre las primeras, podemos citar la tendencia de los gobiernos denominados “populistas” o “izquierdistas” por incluir nuevos socios en sus esquemas de inserción internacional con una clara intención de disminuir el poder relativo tradicional de los Estados Unidos de América. Eso llevó al acercamiento con países como Irán con el que tenían en común una clara tendencia “antinorteamericana”, y poco más. Esta fue la política implementada por Venezuela, liderada por Hugo Chávez, y que influyó en esos años en otros países del “eje bolivariano”, es decir, los estados que se sumaron a la iniciativa del ALBA, tales como Bolivia, Ecuador, Nicaragua.

Entre 2009 y 2011 apareció Brasil, como líder regional en América Latina, intentando tener una presencia activa a nivel global no solo a través de su actividad bilateral sino también a través de foros como el conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), o el que reúne a India, Brasil y Sudáfrica (IBSA). En ese contexto, debe entenderse el intento brasilero-turco de mediación, en mayo de 2010, entre Irán y el grupo 5+1.

Con la llegada de Dilma Rousseff al poder, en enero de 2011, las prioridades de política exterior de Brasil se modificaron, retomando una postura más cercana a los países occidentales y, necesariamente, más críticas hacia Irán. Como consecuencia de ello, Venezuela volvió a cobrar importancia como principal socio iraní en la región. Posición que mantuvo, aunque cada vez más débil, a medida que la crisis económica, social y política venezolana se agravaba sobre todo a partir de la muerte, en marzo de 2013, de Hugo Chávez.

Irán, debemos decirlo, no fue el único destinatario del interés de los países latinoamericanos. También se fortaleció la presencia de China, Rusia, India y Turquía, entre los casos más significativos.

A ello hay que agregar, como causa exógena, el desinterés de las distintas administraciones norteamericanas por América Latina con una política exterior centrada en Afganistán (Asia Central), Irak (Oriente Medio) y la “Guerra Global contra el Terrorismo” donde solo los temas que se vincularan con focos terroristas de inspiración salafista-yihadista acaparaban la atención de Washington. Posteriormente apareció con fuerza el papel de China en el escenario internacional y la transición hacia una política centrada en el océano Pacífico.

Así, esa combinación entre desinterés del socio tradicional (aunque no exento de malos recuerdos en algunos sectores de las sociedades latinoamericanas, que se refleja en la idea de la región como “patio trasero” norteamericano) y la voluntad de encontrar nuevos socios por parte de algunos gobiernos latinoamericanos, es que se dio este proceso de la aparición de potencias extrarregionales no tradicionales.

Desde el lado iraní, por otra parte, también se dieron causas concurrentes que explican el interés en América Latina durante esos años. Así, una de las consecuencias más tangibles de la crisis generada por programa nuclear de Irán fue la disminución de los vínculos internacionales de ese país a partir de enero de 2006, cuando el tema fue llevado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por incumplimiento de sus responsabilidades internacionales en el marco del Tratado de No Proliferación según lo determinó el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

Las sanciones internacionales, a partir de ese momento, sumaron no solo a los Estados Unidos, sino también a socios europeos cuyas vinculaciones con Irán no habían sufrido una caída significativa, sino que se mantenían a un buen nivel.

En ese contexto, cada vez más tenso a nivel diplomático, es que la política exterior iraní buscó nuevos socios permeables a sus puntos de vista. Esto fue presentado desde Teherán como la natural expansión geográfica de las vinculaciones de una potencia regional media con el objetivo de convertirse en un actor global. De esa manera, África subsahariana y América Latina aparecieron en el esquema de la política exterior iraní como nunca lo habían hecho en la historia de la República Islámica.

Durante el período analizado, y aún a riesgo de simplificar el proceso, en líneas generales es posible considerar los siguientes períodos:

Entre los años 2001 y 2005, las relaciones bilaterales entre Irán y los países latinoamericanos eran más formales que plenas de contenido. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y, en menor medida, el Movimiento de los Países no Alineados, representaban un importante medio de vinculación multilateral que alcanzaba a algunos países latinoamericanos (Venezuela, Cuba, Brasil, para citar algunos casos). A medida que la tensión diplomática por el programa nuclear iraní aumente, también lo hará la importancia de América Latina para Irán como una forma de diversificar sus vínculos a nivel internacional.

Entre los años 2005 y 2013, el período que corresponde con las dos presidencias de Mahmud Ahmadineyad, podemos identificar distintos momentos: entre 2005 y 2009, Venezuela fue el actor más importante, en esa época presidida por Hugo Chávez quien acercó a otros miembros del ALBA a Irán. Asistimos, de esa manera, al establecimiento de relaciones diplomáticas, visitas de alto nivel, apertura de misiones diplomáticas permanentes y centros culturales, realización de misiones comerciales, entre otras acciones.

Así, y para mostrar el impacto de esos años, podemos señalar que Irán restableció relaciones con Nicaragua (cortadas en 1991) en enero de

2007 y las estableció con Bolivia en septiembre de 2007 y con San Vicente y las Granadinas en 2008. Se abrieron embajadas en Ecuador, en Nicaragua y en Bolivia. Ecuador, durante esos años, adquirió particular importancia para Irán, luego de que el Gobierno de Quito regresara a la OPEP en 2007, constituyendo junto con Venezuela, dos importantes socios de Irán en el seno de esa organización.

Hay dos perspectivas a la hora de analizar las motivaciones fundamentales del interés iraní en América Latina: la primera explicación, la favorecida por las fuentes iraníes, hacía referencia a la idea de que este país, como actor global, debía comenzar a vincularse con actores lejanos geográficamente y culturalmente, pero con los cuales Irán tenía legítimo interés en relacionarse. Las relaciones de Irán con los países de América Latina han sido periféricas en cuanto a su importancia real, dependientes de los esquemas de inserción internacional más que política exteriores activas. En ese sentido, el interés en América Latina era presentado como un avance en cuanto a la importancia dada a esta región desde Teherán.

La segunda explicación, reflejada en los puntos de vista de los Estados Unidos, afirmaba que Irán buscaba tener una presencia en una región históricamente reservada como privativa de Washington. Una extensión de la decimonónica Doctrina Monroe. A ello, habría que sumarle el hecho de que la presencia de Irán era presentada con un gran énfasis en términos de amenaza a la seguridad regional<sup>1</sup>.

Estos dos intentos explicativos encerraban elementos verdaderos, y no se los puede excluir detrás de la lógica de los decisores iraníes. Lo cierto es que las capacidades mismas de Irán señalaron rápidamente las limitaciones más que las posibilidades. De ahí, que las relaciones cayeran rápidamente en el ámbito de la retórica grandilocuente más que en acciones políticas concretas.

Es importante considerar lo que significó el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) para Irán. A partir de ese momento, y a excepción de actividades o visitas muy puntuales, Irán disminuyó su atención e interés en América Latina priorizando otras regiones, particularmente Europa y Asia.

## **Relaciones políticas entre América Latina e Irán**

Desde el establecimiento de la República Islámica de Irán en 1979, Mohamed Jatamí fue el primer presidente iraní en visitar América Latina. Lo hizo en tres ocasiones: la primera, en septiembre de 2000, cuando visitó Venezuela y Cuba aprovechando su viaje a Caracas para asistir a la Cumbre de la OPEP que se realizó en esa ciudad. La segunda

visita se produjo en febrero de 2004, para asistir en Caracas a la reunión del Grupo de los 15 (aprovechando esta ocasión para entrevistarse con presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso), mientras que la tercera visita se produjo en de marzo de 2005 cuando visitó Venezuela. Como puede verse a partir de estos viajes, las relaciones se desarrollaban centralmente a través de ámbitos multilaterales como la OPEP y el G-15 a lo que debemos agregar el Grupo de los Países no Alineados, del cual Irán forma parte muy activa.

Como se ha señalado, habría que esperar hasta que Mahmud Ahmadineyad llegara al poder en agosto de 2005, para que América Latina apareciera con fuerza en la agenda de política exterior iraní amparado por las condiciones que se han señalado en párrafos anteriores. Sin embargo, el paso de una presencia iraní en el ámbito multilateral hacia uno bilateral centrado en los países del ALBA no fue inmediato. Ahmadineyad viajó, en septiembre de 2006, para asistir a la XIV Cumbre de los Países no alineados que se realizó en La Habana y aprovechó para visitar Venezuela.

Recién en enero de 2007, visitó Nicaragua, Venezuela y Ecuador convirtiéndose en la primera visita regional de un jefe de Estado enmarcado en una visión bilateral. Pocos meses después, en septiembre de 2007, llegó a Venezuela y a Bolivia. En este último caso, fue una escala de cinco horas durante su viaje a Nueva York a la apertura anual de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. La prioridad de la política exterior iraní era mostrar que había vínculos a nivel internacional a pesar de las sanciones internacionales.

Aunque durante la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009), Venezuela fue la puerta de entrada de Irán a América Latina ya que fue el Gobierno de Hugo Chávez el que profundizó sus vínculos con Irán y, a la vez, influyó para que otros países del ALBA hicieran lo propio, ello no debe hacernos pensar que las relaciones irano-venezolanas eran totalmente fluidas y sin problemas. Los reportes de problemas derivados de diferencias culturales, escasos avances en los proyectos conjuntos y competencia en los mercados petroleros fueron subordinados a la excelente relación personal entre Chávez y Ahmadineyad, pero las respectivas burocracias y la ausencia de estos dos líderes se convirtieron en limitaciones estructurales imposibles de superar.

Pero Venezuela no fue el único caso. Otros miembros del ALBA también mostraron limitaciones en sus vínculos con Irán más allá de lo declamado en los medios de comunicación.

El caso nicaragüense es muy representativo. Daniel Ortega asumió la presidencia el 10 de enero de 2007, ese mismo día formalizó su ingreso

al ALBA. Dos días después, llegó a Nicaragua Mahmud Ahmadineyad, su presencia sirvió para que se restablecieran las relaciones diplomáticas entre Irán y Nicaragua, se decidiera la reapertura de las respectivas embajadas y se anunciaron una serie de proyectos de cooperación. En junio de ese año, el presidente Ortega visitó Irán, entrevistándose con las más altas autoridades del país. Hacia finales de 2007 se habían abierto embajadas en Managua y Teherán. Esto llevó a pensar que Irán podría aprovechar esas ventajas para sentar una base de influencia en América Central. Sin embargo, proyectos grandilocuentes como un puerto de aguas profundas en Monkey Point, en el sur de Nicaragua, una iniciativa que alcanzaría los trescientos cincuenta millones de dólares o la construcción de embalses y centrales de energía con financiación iraní nunca se concretaron.

Entre mediados y finales de 2009, coincidiendo con el inicio de la segunda presidencia de Mahmud Ahmadineyad y el último período presidencial de Lula da Silva, se dio una combinación de motivaciones políticas desde estos dos países. Del lado brasileiro, la política exterior de Lula buscó la expansión de la presencia de Brasil a nivel global para presentar al país como una potencia media con vocación de *global player*, tal como lo demostró su intento de mediar, junto con Turquía, en el proceso de negociación por el programa nuclear de Irán en mayo de 2010.

Sin embargo, todo cambió con la llegada de Dilma Rousseff al poder y la modificación de su política exterior. Un ejemplo de esto, fue la quinta visita de Mahmud Ahmadineyad a América Latina, en mayo de 2012, donde Brasil no estuvo incluido en la agenda y significó el regreso de Irán a Caracas, un socio que había pasado al segundo nivel durante la luna de miel irano-brasileña de 2009 y 2010.

Ese viaje también trajo otra mala noticia para Ahmadineyad ya que la no inclusión de Guatemala representó la pérdida de la oportunidad de visitar un país que en esos momentos acababa de comenzar su período como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas lo que habría tenido un impacto muy importante para Teherán. En definitiva, ese viaje sin Brasil, Guatemala y Bolivia y sin los principales socios comerciales de Irán en la región (Argentina, Uruguay y México) representó para Ahmadineyad una visita limitada a los países del ALBA, donde a pesar de los elogios y la retórica antiimperialista y de hermandad no pudieron ocultarse las contradicciones y limitaciones de las mismas.

Un caso especial es el de las relaciones entre Argentina e Irán. En marzo de 1992, se llevó a cabo un atentado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires y, en julio de 1994, otro contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), la organización comunitaria judía

más importante del país. En el primer ataque murieron veintinueve personas y ochenta y seis en el segundo, además de registrarse centenares de heridos. En ambos casos, la justicia argentina señaló al grupo libanés Hezbollah como responsable directo con colaboración de altos funcionarios de la República Islámica de Irán.

Demás está decir, que estos hechos se convirtieron en el hito más importante de los vínculos bilaterales argentino-iraníes. A partir de ese momento, las relaciones diplomáticas se han mantenido a niveles de encargados de negocios y con muy escasos contactos debido a las diferencias sustanciales sobre este caso. Se trata de una situación excepcional en cuanto al relacionamiento irano-latinoamericano, por lo que debería ser estudiado de manera exclusiva. Tan solo podríamos señalar un dato paradójico de estos vínculos: a pesar de las acusaciones y del bajo nivel de relaciones políticas, a nivel comercial las relaciones no se resintieron debido a que los productos exportados, en su mayoría *commodities*, no se vieron afectados ni por el vínculo bilateral ni por las sanciones internacionales impuestas a Irán en el marco de su programa nuclear.

Si volvemos al marco general, debemos enfatizar que el punto de inflexión en la agenda irano-latinoamericana, se dio entre 2013 y 2015. Es decir, el período que se inicia con la muerte de Hugo Chávez (marzo de 2013), continua con la llegada al poder de Hassan Rouhani (agosto de 2013) y concluye con las negociaciones que condujeron en la firma del PAIC en julio de 2015.

A pesar de ello, se intentaron mantener las visitas oficiales de alto nivel como la realizada por parlamentarios iraníes en marzo de 2014 a Cuba y Venezuela (de la que participó el presidente de la Comisión de Política Exterior y Seguridad Nacional, Aladín Boroujerdi) o la del vicepresidente Eshaq Jahangiri en el marco de la Cumbre del Grupo de los 77 (G-77) en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en junio de 2014, donde se reunió con varios funcionarios latinoamericanos.

Otros encuentros se realizaron en el marco del Movimiento de los Países no Alineados, del que forman parte tanto Irán como varios países latinoamericanos, incluyendo la reunión que se realizara en Teherán en agosto de 2014.

Sin embargo, es imposible negar que el interés central en ese período de Irán era conseguir un acuerdo con el Grupo 5+1. Cuando se logró, en julio de 2015, fue muy claro que el lugar de América Latina en la agenda política iraní pasó a ser periférico, puesto que el principal objetivo fue mejorar las relaciones con Europa y los países asiáticos los únicos que podían ofrecer mercados, tecnología e inversiones a Irán. Nada de eso podía provenir de América Latina. El realismo ganó a la ideología en la política exterior iraní.

En enero de 2016, apenas el acuerdo PAIC fue aprobado por los organismos internacionales con responsabilidad en el mismo, el presidente Rouhani realizó una visita a Europa tratando de relanzar las vinculaciones comerciales y buscando inversiones para los principales sectores económicos de Irán.

El hecho más significativo del pos-PAIC fue la visita del ministro de relaciones exteriores de Irán, Mohammad Javad Zarif, a seis países latinoamericanos en agosto de 2016 junto con empresarios iraníes en busca de oportunidades comerciales a Nicaragua, Cuba, Ecuador, Chile, Bolivia y Venezuela. Casi un acto protocolar sin ningún tipo de materialización posterior.

Este momento, que hemos denominado pos-PAIC, se produjo un regreso al paradigma de vinculación previo a la presidencia de Ahmadineyad, donde las relaciones irano-latinoamericanas se desarrollaban principalmente a través de ámbitos multilaterales. Así, la primera visita del presidente Hassan Rouhani a Cuba y Venezuela de septiembre de 2016, se realizó en el marco de la XVII Cumbre del Movimiento de Países No Alineados celebrada en Caracas.

Un punto a destacar, aunque excede a los objetivos de este trabajo, es el referido a las relaciones en los ámbitos de defensa y seguridad, los cuales han vuelto a tomar estado público a finales del mes de noviembre de 2018, cuando la Armada de Irán anunció el envío de buques a Venezuela. En este caso, también debemos separar lo dicho del hecho, la retórica de la realidad. Ya en 2017, el jefe de la armada iraní, contraalmirante Hossein Khazandi, había anunciado la presencia de barcos iraníes en puertos venezolanos. En este ámbito, las relaciones irano-latinoamericanas han sido sobredimensionadas por la prensa, desde el lado iraní para demostrar que se trata de una potencia con alcance global y de los estados opositores para demostrar los peligros involucrados. Es necesario, una vez más, separar los anuncios de prensa de lo que realmente luego de plasmó.

Tal vez, la mejor manera de conceptualizar las relaciones entre Irán y los países de América Latina en el período estudiado sea la de la presentación de proyectos grandilocuentes frente a la pobre o nula materialización de los mismos. Así, la mejor manera de ocultar la no materialización de un proyecto fue la de relanzar el proyecto con objetivos aún más ambiciosos. Pero aún la retórica tiene sus límites.

## **Relaciones comerciales entre América Latina e Irán**

Con respecto a las relaciones comerciales hay dos puntos que son destacables. En primer lugar, la motivación política de priorizar los

vínculos con un estado no puede desconocer las realidades económicas. En el caso que nos ocupa y, sobre todo, desde el punto de vista de los gobiernos latinoamericanos del ALBA, este principio fue dejado de lado. Se firmaron acuerdos entre agencias gubernamentales y Memorándums de Entendimiento entre empresas estatales a los fines de incrementar el comercio sin tener en cuenta las potencialidades reales existentes. Lo mismo sucedió en ámbitos aún más ambiciosos, como el de inversiones o iniciativas empresariales conjuntas.

El caso paradigmático es el de Venezuela durante la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad, cuando los precios internacionales del petróleo estaban en niveles altísimos y permitían acciones de este tipo. En 2007, Irán y Venezuela crearon una compañía conjunta dedicada a la exploración, desarrollo, producción y venta de petróleo denominada Venezuela-Iran Oil & Gas Company (VENIROGC) con un capital inicial de mil millones de dólares y una participación del 50 % por parte de la compañía venezolana Petróleos de Venezuela S.A., mientras que el otro 50 % pertenecía a la empresa iraní Petropars. El objetivo central era llevar adelante operaciones en terceros países (Bolivia era uno de los principales objetivos). Sin embargo, ya en esos momentos fuentes de noticias especializadas aseguraban que una compañía de ese tipo tardaría bastante en alcanzar un grado de operatividad, lo cual se confirmó en años subsiguientes.

Durante la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad se firmaron más de un centenar de acuerdos bilaterales entre Irán y Venezuela por un valor de inversión total que alcanzaba los veinte mil millones de dólares. Tan solo una pequeña parte de estos proyectos se materializaron y los que lo hicieron no alcanzaron los objetivos propuestos.

De ahí, la paradoja que los principales socios comerciales, no hayan sido los países del ALBA como Venezuela, Bolivia, Nicaragua o Cuba.

Por el contrario, ello da pie al segundo punto a destacar: que el gobierno de Teherán fue quien benefició de los intercambios comerciales entre Irán y los países del ALBA, ya que esos países, particularmente Venezuela, se convirtieron en destino para sus productos. Eran mercados contruidos artificialmente a partir de la política, sin consideraciones de las condiciones de las ofertas o el precio de las mismas, orientados a empleados del estado. En momentos en que comenzaban a aplicarse sanciones comerciales internacionales a la República Islámica, América Latina emergió como un mercado atrayente donde vender productos que, debido a las restricciones comerciales o debido a su precio elevado o sus características tecnológicas, no podían ingresar a mercados europeos. Así, al amparo de las relaciones políticas, Irán comenzó a vender productos como autos y tractores a países de la región latinoamericana en condiciones ventajosas.

En abril de 2008, el ministro iraní de Industrias y Minas, Ali-Akbar Mehrabian, anunciaba, durante su viaje a Venezuela, acuerdos en el campo de la tecnología farmacéutica, en la producción de partes de tractores, de maquinaria agrícola y en el área de la industria petroquímica. Así, Alcibiades Molina, vicepresidente de la empresa de automóviles irano-venezolana Venirauto, informaba que, durante 2008, esa empresa fabricaría en Venezuela 10.000 vehículos de los modelos Samand y Saipa 141. Esa era la vinculación que, utilizando como base a Venezuela, para luego reexportar a otros países del ALBA, priorizó Irán.

Puede verse que las ventas iraníes se debieron a inversiones destinadas a ganar mercados que no habrían podido obtenerse sin un gran apoyo político, a menos que aceptemos que los ciudadanos venezolanos siempre desearon poder conducir autos iraníes en lugar de franceses, japoneses, alemanes, italianos...

Es este el sentido, en el cual deberíamos entender las noticias sobre las ventas de gasolina de Irán a Venezuela a mediados de 2020. La refinería iraní de *Persian Gulf Star*, la más importante del país, en Bandar Abbas tiene una gran capacidad ociosa, y si a ello le agregamos la caída de los precios internacionales de petróleo, las sanciones secundarias impuestas por Estados Unidos que han cerrado mercados para Irán, como la disminución de la demanda global debido a la crisis del Coronavirus, entendemos el interés iraní en materializar ventas de manera sostenida a Venezuela. Antes que objetivos estratégicos a largo plazo, hay intereses comerciales a corto plazo, aunque se revistan de ideología antiimperialistas y hermandad. Hay más de retórica destinada a las respectivas audiencias internas antes que otra cosa.

Brasil es un caso aparte en cuanto a las relaciones comerciales irano-latinoamericanas ya que representa, por su peso específico, la mayor parte del intercambio comercial. No se trata de un intercambio equilibrado ya que en su mayoría está conformado por exportaciones brasileras hacia Irán. Es un ejemplo de lo que se ha señalado, que la política puede generar modificaciones específicas pero no cambiar las tendencias dadas por las estructuras productivas.

En cuanto a la República Argentina, desde finales de 2007, se han reiniciado las relaciones comerciales que se habían visto interrumpidas debido a los problemas diplomáticos bilaterales derivados de los atentados de 1992 y 1994. La virtual suspensión del comercio bilateral antes de 2008, indique, posiblemente, que no se trató de la desaparición del mismo, sino de la triangulación en cuanto al origen (a través de Brasil) o el destino (a través de Emiratos Árabes Unidos).

## Conclusiones

El primer punto que debemos señalar es que el acercamiento de Irán a América Latina se generó en un contexto signado por el alejamiento que los Estados Unidos de la región y por gobiernos latinoamericanos que favorecían posturas contrarias a la tradicional cercanía que muchos de ellos habían tenido con Washington. Fueron los gobiernos de la “izquierda del siglo XXI” liderados por Venezuela sirvieron de nexo con la República Islámica.

Más allá de esta afirmación, los casos particulares muestran situaciones diversas que deberán ser consideradas aunque, en líneas generales, podemos señalar que los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) favorecieron vínculos políticos a la vez que desde Irán se enfatizaba la necesidad de avanzar en áreas económicas mientras que en otro grupo de países latinoamericanos (Argentina, Brasil y México) la preeminencia la tuvieron las relaciones comerciales por sobre las políticas. Aunque, en el caso brasilero, durante la última parte de la presidencia de Lula da Silva se generaron avances políticos que no resistieron el cambio de gobierno (que era del mismo partido político, por cierto).

Vinculado a lo que acabamos de mencionar, un segundo punto a señalar es que no se ha tratado de relaciones tendientes a durar en el tiempo, es decir, basadas en intereses comunes o en proyectos a largo plazo, sino que se ha tratado de proyectos entre gobiernos destinados a sufrir las consecuencias de las modificaciones de las respectivas políticas domésticas.

También ha habido un uso extensivo, y exagerado de la retórica por parte de los actores involucrados en las relaciones irano-latinoamericanas, quienes presentaron cada proyecto como si fuera el resultado y cada idea como una realidad, algo destinado a sus respectivas audiencias internas. La diferencia entre la retórica y la realidad y lo poco transparente de las relaciones permitió a que estados que se oponen a la política iraní pudieran presentar esos vínculos como intrínsecamente peligrosos.

Las motivaciones que llevaron tanto a Irán como a los países latinoamericanos, especialmente los miembros del ALBA, fueron distintas y no estuvieron basadas en un interés esencial en profundizar esos vínculos *per se*, sino como reacciones a agendas de políticas exterior que no tuvieron más que un encuentro particular en el tiempo pero no se sentaron las bases para vinculaciones a largo plazo.

Es posible agregar que las vinculaciones, aún con los países del ALBA, se convirtieron básicamente en contactos entre gobiernos, con todas

las limitaciones que ello implica. Así, cuando las administraciones latinoamericanas cambiaron de signo político, las reuniones, visitas y acuerdos desaparecieron.

Resulta interesante ver los límites de la acción política, es decir, querer desarrollar vínculos económicos que no tenían realmente potencialidad o que incluían problemas logísticos insalvables.

Las relaciones político-diplomáticas no tuvieron un correlato económico-comercial. Los casos más emblemáticos son los de Argentina y Venezuela. En el primer caso, las mismas se encuentran en una situación de difícil solución por los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA y, sin embargo, las comerciales alcanzaron altísimos niveles en estos años. En el caso venezolano, a pesar de los estrechos contactos, nunca pudo superarse el problema de la incompatibilidad de oferta y demanda.

El cambio de la Administración iraní en 2013, a partir de la llegada de Rouhani al poder con una agenda de política interior y exterior opuesta a la de Mahmud Ahmadineyah, la reactivación de las negociaciones por el programa nuclear iraní y la muerte de Hugo Chávez, hicieron que América Latina desapareciera, una vez más, de las prioridades de la política exterior de Irán.

La ruptura del PAIC, en mayo de 2018, y del restablecimiento de sanciones económicas internacionales a partir de finales de ese año, ha modificado la agenda de política exterior de Irán. A pesar de que el contexto internacional semeje al que existía previo a la firma del acuerdo nuclear no podemos afirmar que se abra una nueva oportunidad de desarrollo para las relaciones irano-latinoamericanas. Las limitaciones demostradas en el período analizado en cuanto a las posibilidades de vinculación comercial, así como la modificación del escenario político latinoamericano, más cercano a las posiciones de Estados Unidos, como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, para señalar algunos casos, apoyan esta posición.

## Nota

1. Como ejemplos, podemos citar: Karmon, Eli, “Iran and its proxy Hezbollah: strategic penetration in Latin America”, WP N° 18/2009, en Real Instituto Elcano, Madrid, abril de 2009; Sullivan, Mark, “Latin America: Terrorism Issues”, *Congressional Research Service*, RS21049, 25 de enero de 2010; Pinedo, Federico, “Informe sobre las relaciones entre Irán y América Latina”, *Friends of Israel Initiative*, Paper N° 34, noviembre de 2015.

