

*Arturo Dueñas Díaz \**

Irán: ¿Una oportunidad perdida para la diplomacia europea?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## Irán: ¿Una oportunidad perdida para la diplomacia europea?

### Resumen:

El Plan de Acción Integral Conjunto alcanzado en 2015 que limitaba las ambiciones nucleares iraníes fue el resultado de 12 años en los que la mediación europea consiguió un acuerdo que ponía fin a importantes discrepancias, sobre todo entre Estados Unidos e Irán. Dicho pacto también otorgaba a varios Estados de la Unión Europea un estatus de primus inter pares entre las grandes potencias mundiales y abría a sus empresas un atractivo mercado.

Sin embargo, la salida estadounidense del acuerdo en 2018 truncó las ambiciones europeas. Tras no obtener los beneficios derivados de este, Irán ha comenzado a incumplir partes del acuerdo y su supervivencia pende de un hilo.

Como actor mediador entre Washington y Teherán desde la firma del acuerdo, Europa ha de tomar una estrategia para compensar las sanciones estadounidenses y recuperar el protagonismo perdido.

### Palabras clave:

Irán, Unión Europea, Estados Unidos, nuclear, proliferación, PAIC.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## *Iran: The Lost Chance for European Diplomacy?*

### *Abstract:*

*The Joint Comprehensive Action Plan reached in 2015 that limited Iranian nuclear ambitions was the result of twelve years in which European mediation achieved an agreement that ended important discrepancies, especially between the United States and Iran. This pact also granted several European Union states a status of primus inter pares among the great world powers and opened an attractive market for their companies.*

*However, the US withdrawal from the agreement in 2018 shattered European ambitions. After not obtaining the benefits derived from it, Iran has begun to breach parts of the agreement and its survival hangs in the balance.*

*As a mediating actor between Washington and Tehran since the signing of the agreement, Europe must take a strategy to compensate the US sanctions and recover the lost importance.*

### *Keywords:*

*Iran, European Union, United States, nuclear, proliferation, JCPOA.*

### **Cómo citar este documento:**

DUEÑAS DÍAZ, Arturo. *Irán: ¿Una oportunidad perdida para la diplomacia europea?*

Documento de Opinión IEEE 160/2020.

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2020/DIEEEO160\\_2020ARTDUE\\_Iran.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO160_2020ARTDUE_Iran.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## Introducción

El 14 de julio de 2015 se firmó en Viena el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) tras casi 12 años de negociaciones entre Irán y el grupo E3/EU+3, también conocido como P5+1, que estaba conformado por Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Alemania y Reino Unido. Dentro de este último, el grupo de los E3/EU, es decir, la UE junto con los tres Estados europeos, ejerció un papel de mediador clave.

El objetivo del acuerdo nuclear no era otro que el de alargar de tres meses a un año el tiempo que Irán tardaría en producir el material fisible suficiente para una bomba, para lo que se acordaron una serie de restricciones. En primer lugar, durante 15 años, Irán limitaría su enriquecimiento de uranio al 3,67 %, eliminaría el 98 % de sus reservas de uranio enriquecido con el fin de reducirlas a 300 kg y restringiría sus actividades de enriquecimiento de uranio a sus instalaciones en Natanz. Además, durante 10 años no podría instalar más de 5060 centrifugadoras del modelo IR-1 para enriquecer uranio, un modelo antiguo y poco eficiente. Por último, los inspectores de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) serían durante los próximos 15 años los encargados de velar por que Irán cumpliera los términos del acuerdo y no desarrollase un programa nuclear encubierto<sup>1</sup>.

A cambio, se levantarían las sanciones impuestas a Irán por EE. UU., la UE y la ONU en relación con su programa nuclear, lo que no implicaba el levantamiento de otros tipos de sanciones. Así, en el caso de la UE, se mantenían las medidas restrictivas contra aquellas personas y entidades responsables de violaciones de los derechos humanos al igual que el embargo de armas y misiles balísticos a Irán durante 5 y 8 años, respectivamente<sup>2</sup>. A su vez, EE. UU se comprometía a levantar exclusivamente sus «sanciones secundarias», es decir aquellas adoptadas a partir de 2010, por lo que

---

<sup>1</sup> CRONBERG, Tarja, "The Great Balancing Act: EU Policy Choices during the Implementation of the Iran Deal", *EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium*, 27 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.nonproliferation.eu/the-great-balancing-act-eu-policy-choices-during-the-implementation-of-the-iran-deal/> Fecha de la consulta: 23.02.2020

<sup>2</sup> "Information Note on EU sanctions to be lifted under the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)", Servicio Europeo de Acción Exterior, 23 de enero de 2016. Disponible en: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/iran\\_implementation/information\\_note\\_eu\\_sanctions\\_jcpoa\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/iran_implementation/information_note_eu_sanctions_jcpoa_en.pdf) Fecha de la consulta: 12.01.2020

las «sanciones primarias» que llevan en vigor desde los días de la Revolución Iraní quedaban intactas<sup>3</sup>.

Para supervisar la ejecución del acuerdo se creó una Comisión Conjunta conformada por Irán y el resto de firmantes del PAIC que debía reunirse cada tres meses en Viena, Ginebra o Nueva York. En reconocimiento al esfuerzo de mediación ejercido por la UE durante la negociación del acuerdo, se nombró al alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad coordinador de la Comisión Conjunta y se le encomendó la tarea de presidir las reuniones. Aparte de la Comisión Conjunta, el alto representante de la Unión, o su representante designado, también es el responsable de coordinar otros dos grupos de trabajo en los que también participan los Estados de la Comisión Conjunta. Según lo establecido en los artículos 6 y 7 del Anexo IV del PAIC, estos dos grupos de trabajo son: el grupo de trabajo sobre Adquisiciones, destinado a supervisar el suministro, venta y transferencia de bienes y tecnologías nucleares a Irán, y el grupo de trabajo sobre la Implementación del Levantamiento de Sanciones<sup>4</sup>.

A fin de asegurar el estricto cumplimiento de todos los participantes, el PAIC recoge en los artículos 36 y 37 el mecanismo de resolución de disputas. Este instrumento puede ser invocado en la Comisión Conjunta tanto por Irán como por cualquiera de los Estados del grupo E3/EU+3 en caso de que una de las partes no cumpla sus compromisos<sup>5</sup>. Por lo tanto, el PAIC otorga al alto representante de la Unión, en calidad de coordinador de la Comisión Conjunta, una posición de responsabilidad en la supervisión del pacto que le permite ejercer de líder y de mediador entre el resto de partes.

---

<sup>3</sup> BLOCKMANS, Steven y VIAUD, Astrid, "EU Diplomacy and the Iran Nuclear Deal: Staying power?", CEPS, 14 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-diplomacy-and-iran-nuclear-deal-staying-power/> Fecha de la consulta: 18.01.2020

<sup>4</sup> E3/EU+3 e Irán, "Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) Anexo IV, art. 6-7", Parlamento Europeo, 14 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf> Fecha de la consulta: 9.01.2020

<sup>5</sup> E3/EU+3 e Irán, "Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) art. 36-37", Parlamento Europeo, 14 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf> Fecha de la consulta: 9.01.2020

## Los intereses de Europa en Irán

La República Islámica de Irán se encuentra en una encrucijada estratégica en Oriente Próximo: comparte frontera con siete países de la región y por el estrecho de Ormuz pasan alrededor de un tercio de todas las exportaciones mundiales de gas natural y casi un 25 % de las de petróleo<sup>6</sup>. Esta privilegiada situación estratégica convierte al país en un puente entre Oriente y Occidente. El acuerdo nuclear presentó para Europa una oportunidad para reducir su dependencia energética de Rusia al aumentar las importaciones de energía de Irán<sup>7</sup>.

Como se evidenció en la Primavera Árabe, la estabilidad en Oriente Próximo es de vital importancia para Europa. La inestabilidad política en la región se traduce en oleadas de refugiados, guerras y extremismo religioso que se hacen sentir en Europa debido a razones como la proximidad geográfica, los vínculos económicos y la existencia de una importante minoría musulmana<sup>8</sup>. Puesto que tanto los Estados europeos como la UE perciben a Irán como un actor demasiado importante en Oriente Próximo como para ignorar su influencia en las dinámicas regionales, su programa nuclear es una causa de especial preocupación debido al riesgo que corre de complicar una situación regional ya de por sí delicada. Por un lado, que Irán consiga un arma nuclear podría provocar una carrera nuclear en la región con Arabia Saudí. No hay que olvidar que Riad apoyó económicamente la búsqueda de Paquistán de su arsenal nuclear en los 70 y podría cobrarse su deuda en caso de verse amenazada por un hipotético Irán con capacidad nuclear. Por otro lado, Israel, la única potencia nuclear de la región, temería por su supervivencia y podría provocar un ataque preventivo israelí en suelo iraní a fin de evitar que Irán llegase a hacerse con armas nucleares como ya hizo con Irak y Siria en el pasado<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> PARSI, Rouzbeh, ESFANDIARY, Dina y GARCÉS DE LOS FAYOS, Fernando, "An EU strategy for relations with Iran after the nuclear deal", *Parlamento Europeo*, 23 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html> Fecha de la consulta: 8.02.2020

<sup>7</sup> CASTRO TORRES, José Ignacio. *El riesgo de la proliferación nuclear en el Oriente Medio y el auge de las potencias regionales*. Documento de Análisis IEEE 15/2019. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2019/DIEEEA15\\_2019CASTRO-nuclear\\_medio\\_oriente.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA15_2019CASTRO-nuclear_medio_oriente.pdf) (consultado 30/08/2020)

<sup>8</sup> VVAA, "Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo" pp. 165-193, IEEE, Madrid, 2007.

<sup>9</sup> CASTRO TORRES, José Ignacio. *El riesgo de la proliferación nuclear en el Oriente Medio y el auge de las potencias regionales*. Documento de Análisis IEEE 15/2019.

Por otro lado, al margen de las sanciones económicas, Irán constituye un mercado interesante para las empresas europeas al tener una población de más de 80 millones de personas y necesitar inversión extranjera directa para modernizar su obsoleta infraestructura energética. Hasta 2008, la UE fue su socio comercial más importante, cuando el volumen comercial se desplomó a causa de las sanciones impuestas por la ONU, EE. UU. y la propia UE<sup>10</sup>. Cabe señalar que, además de las sanciones, la UE en 2012 impuso a Irán un embargo petrolero para forzarle a sentarse en la mesa de negociación a pesar de que países como Grecia, España e Italia dependiesen en gran medida de las importaciones de crudo iraní al suponer este un 34,2 %, un 14,9 % y un 12,4 % de sus importaciones totales de crudo, respectivamente<sup>11</sup>.

El acuerdo alcanzado en 2015 tuvo efectos positivos en el comercio entre la UE y la República Islámica. La gira que realizó Hasán Rohaní, el presidente de la República Islámica, por Italia y Francia en 2016 en búsqueda de inversión europea inició un periodo durante el que se firmaron importantes acuerdos con multinacionales europeas, como Total, Peugeot o Siemens<sup>12</sup>.

Como resultado, 16 meses después de la entrada en vigor del acuerdo, el comercio bilateral aumentó un 79 % en comparación con 2015 y las exportaciones iraníes a la UE subieron un 450 %. En lo referente a las exportaciones de petróleo, estas volvieron a los niveles anteriores a las sanciones dado que un 40 % de estas tuvieron por destino países europeos como Francia, Reino Unido, Italia, Grecia España y Hungría<sup>13</sup>.

---

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2019/DIEEEA15\\_2019CASTRO-nuclear\\_medio\\_oriente.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA15_2019CASTRO-nuclear_medio_oriente.pdf) (consultado 30/08/2020)

<sup>10</sup> Comisión Europea, "Irán", Countries and regions, 23 de abril de 2020, disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/> Fecha de la consulta: 25.04.2020

<sup>11</sup> ESFANDIARY, Dina, "Assessing the European Union's Sanctions Policy: Iran as a Case Study", SIPRI, diciembre de 2013

<sup>12</sup> BOTTA, Paulo. *El impacto del abandono del acuerdo nuclear con Irán en el ámbito de la seguridad internacional*. Documento de Análisis IEEE 69/2018.

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEE069-2018\\_Abandono\\_Acuerdo\\_Nuclear\\_Repercusiones\\_PauloBotta.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE069-2018_Abandono_Acuerdo_Nuclear_Repercusiones_PauloBotta.pdf) (consultado 22/09/2020)

<sup>13</sup> BLOCKMANS, Steven y VIAUD, Astrid, "EU Diplomacy and the Iran Nuclear Deal: Staying power?", CEPS, 14 de julio de 2017, disponible en: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-diplomacy-and-iran-nuclear-deal-staying-power/> Fecha de la consulta: 18.01.2020

Más allá de las políticas económicas y de seguridad europeas, el interés de la UE por Irán también se debe a otros factores, como la lucha antidroga y los derechos humanos<sup>14</sup>. La mayor parte de las drogas con destino a Europa provenientes de Afganistán pasan por Irán, donde su venta y consumo están penados con la muerte. Asimismo, en la actualidad, Irán es el país con mayor número de ejecuciones per cápita del mundo, de las cuales la mayor parte son impuestas a traficantes de drogas, incluido menores de edad. La UE busca fortalecer la cooperación antidroga y a la vez convencer a Teherán de la necesidad de prohibir que se aplique la pena de muerte a menores de 18 años, lo que disminuiría en gran medida el número total de ejecuciones<sup>15</sup>.

### Los esfuerzos europeos por salvar el PAIC

Donald Trump se alzó victorioso en las elecciones presidenciales de 2016 tras una campaña en la que había prometido sacar a EE. UU. del acuerdo nuclear, ya que este no abordaba asuntos como el programa de misiles balísticos iraní; no limitaba sus acciones regionales; fijaba una duración límite de 10 años, en vez de tener carácter indefinido; y establecía un régimen de inspecciones de la OIEA que, a su juicio, era demasiado laxo. A principios de 2018, Trump amenazó con retirar a EE. UU. del PAIC si sus aliados europeos no trabajaban por incluir estos aspectos en el acuerdo<sup>16</sup>.

Ante esta situación, los E3/EU comenzaron a negociar en enero de 2018 un acuerdo suplementario que resolviese las limitaciones del PAIC. Pese a haber llegado a un entendimiento en la mayor parte de cuestiones, el acuerdo no fue posible debido a la

---

<sup>14</sup> PARSI, Rouzbeh, ESFANDIARY, Dina y GARCÉS DE LOS FAYOS, Fernando, "An EU strategy for relations with Iran after the nuclear deal", *Parlamento Europeo*, 23 de junio de 2016, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html> Fecha de la consulta: 8.02.2020

<sup>15</sup> PARSI, Rouzbeh, ESFANDIARY, Dina y GARCÉS DE LOS FAYOS, Fernando, "An EU strategy for relations with Iran after the nuclear deal", *Parlamento Europeo*, 23 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html> Fecha de la consulta: 8.02.2020

<sup>16</sup> CASTRO TORRES, José Ignacio. *Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: Nuevas cartas para una vieja partida*. Documento de Análisis IEEE 36/2018. [http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2018/DIEEEA36-2018\\_Negociar\\_con\\_Iran\\_despues\\_del\\_04NOV\\_JICT.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA36-2018_Negociar_con_Iran_despues_del_04NOV_JICT.pdf) (consultado 30/08/2020)

exigencia norteamericana de que el acuerdo suplementario tuviera una duración indefinida<sup>17</sup>.

Dado el fracaso de las negociaciones, el 8 de mayo de 2018, el presidente Trump cumplió su promesa electoral al abandonar el PAIC y reimponer aquellas sanciones que se habían levantado en virtud del acuerdo<sup>18</sup>. Mientras que Israel y Arabia Saudí, los principales rivales de Irán en la región, celebraban este movimiento de EE. UU., las empresas europeas que habían firmado acuerdos comerciales en Irán veían como se esfumaban sus ambiciones comerciales en la República Islámica. Pero lo que es más importante, este hecho fue un duro golpe al acuerdo, porque comprometió el cumplimiento de Irán al depender este de los beneficios económicos que pudiera obtener a través del levantamiento de sanciones.

Tras la salida de EE. UU., el presidente francés Emmanuel Macron, la canciller alemana Angela Merkel y la primera ministra británica, Theresa May, emitieron una declaración conjunta el 8 de mayo en la que lamentaban la decisión de Trump y pedían a Washington que evitase «adoptar medidas que obstaculicen la plena aplicación del PAIC por las demás partes»<sup>19</sup>. Al día siguiente, la alta representante de la UE, Federica Mogherini, realizó una declaración en nombre de la UE en el que afirmaba que, a juzgar por los más de 10 informes trimestrales de la OIEA, el PAIC funcionaba bien y no había necesidad de revisarlo<sup>20</sup>. En resumen, mientras Irán respetase el acuerdo nuclear, Europa se mantendría firme en sus compromisos.

---

<sup>17</sup> VAKIL, Sanam y QUILLIAN, Neil, "Getting to a New Iran Deal: A Guide for Trump, Washington, Tehran, Europe and the Middle East", *Chatham House*, 22 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-10-22-GettingToANewIranDeal2.pdf> Fecha de la consulta: 10.09.2020

<sup>18</sup> GERANMAYEH, Ellie, "Trump's Iran sanctions: an explainer on their impact for Europe", *European Council on Foreign Relations (ECFR)*, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_trumps\\_iran\\_sanctions\\_an\\_explainer\\_on\\_their\\_impact\\_for\\_europe](https://www.ecfr.eu/article/commentary_trumps_iran_sanctions_an_explainer_on_their_impact_for_europe) Fecha de la consulta 12.09.2018

<sup>19</sup> "JCPOA - Joint Statement by France, the United Kingdom and Germany (8 May 2018)", *Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*, 8 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/news-about-disarmament-and-non-proliferation/article/jcpoa-joint-statement-by-france-the-united-kingdom-and-germany-08-05-18> Fecha de la consulta: 01.03.2020

<sup>20</sup> MOGHERINI, Francesca, "Declaration by the High Representative on behalf of the EU following US President Trump's announcement on the Iran nuclear deal (JCPOA)", *Consejo de la Unión Europea*, 9 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press->



Europa estaba determinada a salvar el acuerdo y pasó a la acción para apaciguar a Irán. En mayo de 2018 los Estados miembros de la Unión aprobaron por iniciativa de la Comisión Europea y la alta representante una serie de medidas destinadas a proteger el comercio con Irán y minimizar el impacto de las sanciones<sup>21</sup>, entre las que cabe destacar el estatuto de bloqueo y otras de apoyo financiero.

### ***El estatuto de bloqueo***

Con el objeto de proteger los intereses europeos, el estatuto de bloqueo en vigor desde agosto de 2018 prohíbe a las empresas europeas cumplir las sanciones extraterritoriales de EE. UU., a menos que la Comisión les autorice a hacerlo en el caso de que su incumplimiento fuese en detrimento de los intereses de la UE o de dichas empresas<sup>22</sup>. Igualmente, permite a los operadores europeos reclamar compensaciones por daños y perjuicios a sus responsables como consecuencia de las sanciones y anula el efecto en la Unión de cualquier resolución extranjera basada en la legislación de un tercer país<sup>23</sup>.

Sin embargo, el estatuto de bloqueo tiene más peso simbólico que efectivo. Es poco probable que los grandes operadores económicos europeos estén dispuestos a arriesgar su acceso al sistema financiero estadounidense, por lo que prefieren cumplir con las condiciones de Washington, incluso aunque ello les pueda suponer ser penalizados por la UE. Por ende, el estatuto de bloqueo parece más adecuado para aquellas medianas empresas sin presencia en el sistema financiero estadounidense<sup>24</sup>.

---

[releases/2018/05/09/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-following-us-president-trump-s-announcement-on-the-iran-nuclear-deal-icpoa/](https://ec.europa.eu/presscorner/detail/en/IP_18_3861) Fecha de la consulta: 03.03.2020

<sup>21</sup> “European Commission acts to protect the interests of EU companies investing in Iran as part of the EU’s continued commitment to the Joint Comprehensive Plan of Action”, *Comisión Europea*, 18 de mayo de 2018. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_3861](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3861) Fecha de la consulta: 16.02.2020

<sup>22</sup> HELLMAN, Axel. “Safeguarding the Iran Nuclear Deal: A Blueprint for Europe”, European Leadership Network (ELN), abril de 2018. Disponible en: [https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/04/180604-Safeguarding-the-Iran-Nuclear-Deal\\_Axel-Hellman.pdf](https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2018/04/180604-Safeguarding-the-Iran-Nuclear-Deal_Axel-Hellman.pdf) Fecha de la consulta: 08.02.2020

<sup>23</sup> “Blocking Statute”, Comisión Europea. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/blocking-statute\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/blocking-statute_en) Fecha de la consulta: 08.03.2020

<sup>24</sup> THOMSON, Sir Adam y SHAH, Sahil. “Europe, Iran and the United States: A Roadmap for 2020”, *European Leadership Network*, enero de 2020. disponible en:

Esto se evidenció en el hecho de que muchas de las multinacionales europeas que habían firmado acuerdos comerciales en Irán antes de la salida de EE. UU. del PAIC hayan abandonado el país en desbandada<sup>25</sup>. Además, hasta la fecha, los tribunales europeos solo han aplicado reglamentos de bloqueo para restablecer el comercio con Irán en unos pocos casos y su aplicación es rara e inconsistente<sup>26</sup>.

### **Apoyo financiero**

En su Decisión Delegada 2018/1102, la Comisión animó al Banco Europeo de Inversiones (BEI) a financiar proyectos de empresas europeas en Irán. No obstante, Werner Hoyer, el presidente de dicha institución, se negó a ello a pesar de mostrar su apoyo al acuerdo nuclear y a los esfuerzos europeos. Si el BEI prestase dinero a Teherán, peligraría su acceso a los mercados de capital estadounidenses y podría incluso llegar a ser objeto de sanciones debido a que casi un tercio de sus préstamos están en dólares<sup>27</sup>.

Asimismo, en el verano de 2018, los Gobiernos de Francia, Alemania y Reino Unido consideraron la posibilidad de crear nuevas líneas de crédito con Irán entre los bancos centrales nacionales y el Banco Central de Irán. Al igual que el BEI, los bancos centrales se opusieron debido a la no aplicación iraní de las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de dinero y por temor a las represalias estadounidenses<sup>28</sup>.

---

[https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/27012020\\_ELN-Iran-2020-Roadmap-Meeting-Report-1.pdf](https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/27012020_ELN-Iran-2020-Roadmap-Meeting-Report-1.pdf) Fecha de la consulta: 08.02.2020

<sup>25</sup> WALD, Ellen R. "10 Companies Leaving Iran As Trump's Sanctions Close In", *Forbes*, 6 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/ellenwald/2018/06/06/10-companies-leaving-iran-as-trumps-sanctions-close-in/>

<sup>26</sup> VAEZ, Ali. "Europe is Running Out of Time to Save the Iran Deal", *Foreign Policy*, 16 de enero de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/01/16/europe-is-running-out-of-time-to-save-the-iran-deal/>

<sup>27</sup> EMMOTT, Robin y DE CARBONNEL, Alissa. "European Investment Bank casts doubt on EU plan to salvage nuclear deal", *Reuters*, 18 de julio de 2018. Disponible en: <https://es.reuters.com/article/idINKBN1K81IW>

<sup>28</sup> BATMANGHELIDJ, Esfandyar. "Here's What the French Proposal for Trump and Iran Actually Entails", *Bourse & Bazaar*, 12 de septiembre de 2019. Disponible en:

Con todo, ese mismo año, la UE asignó a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo un paquete de 50 millones de euros de ayuda a Irán hasta el año 2020. Estos estaban destinados al desarrollo social y económico del país, a asistir al sector privado y a reducir los daños de la droga<sup>29</sup>. Más recientemente, Irán ha sido el país más afectado en la región por la actual pandemia. Para paliar los efectos económicos de esta, Teherán solicitó un préstamo de 5000 millones de dólares en marzo de 2020 al Fondo Monetario Internacional que fue bloqueado por Washington<sup>30</sup>. En compensación, el actual alto representante, Josep Borrell, anunció el envío de 20 millones de euros en ayuda humanitaria a Irán<sup>31</sup>. A pesar de la buena voluntad política, las anteriores cifras distan mucho de los 20 000 millones de volumen comercial que se registraron en 2017 entre la República Islámica y la UE<sup>32</sup>.

Para facilitar el intercambio comercial con Irán, en enero de 2019 se creó el Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales (INTEX, por sus siglas en inglés)<sup>33</sup>. El objetivo de este mecanismo es facilitar el comercio entre Irán y la UE a través de transacciones mediante trueque no efectuadas en dólares<sup>34</sup>.

---

<https://www.bourseandbazaar.com/articles/2019/9/12/heres-what-the-french-proposal-for-trump-and-iran-actually-entails>

<sup>29</sup> Comisión Europea, “European Commission adopts support package for Iran, with a focus on the private sector”, 23 de agosto de 2018. Disponible en:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_5103](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_5103) Fecha de la consulta: 09.03.2020

<sup>30</sup> VAHEDI, Kamran. *Puntos de coincidencia entre Irán y Europa. Una perspectiva para 2020*. Documento de Opinión IEEE 109/2020

[http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2020/DIEEEO109\\_2020KAMVAH\\_Iran.pdf](http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO109_2020KAMVAH_Iran.pdf) y/o enlace bie3 (consultado 15/septiembre/2020)

<sup>31</sup> EMMOTT, Robin. “EU to provide 20 mln euros in humanitarian aid to Iran”, *Reuters*, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-eu-iran-idUSL8N2BG6OK>

<sup>32</sup> Comisión Europea, “Irán”, Countries and regions, 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/> Fecha de la consulta: 25.04.2020

<sup>33</sup> BATMANGHELIDJ, Esfandyar y SHAH, Sahil. “Protecting Europe-Iran Trade to Prevent War: A Provisional Assessment of INSTEX”, de European Leadership Network (ELN), junio de 2019. Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/ELNBB-INSTEX-June-27-2019-ADVANCE-COPY.pdf> Fecha de la consulta: 08.02.2020

<sup>34</sup> COPPOLA, Frances. “Europe Circumvents U.S. Sanctions On Iran”, *Forbes*, 30 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/francescoppola/2019/06/30/europe-circumvents-u-s-sanctions-on-iran/>

Este canal especial de pagos solo se utiliza para comerciar bienes humanitarios que no pueden ser sancionados, como equipamiento médico, alimentos y medicinas<sup>35</sup>. Por tanto, no incluye las transacciones por pagos del petróleo, que es un sector clave de la economía iraní y el que más sufre las sanciones. Se calcula que a raíz de las sanciones el número de barriles de crudo exportados al día ha caído de 2,5 millones en abril de 2018 a 100 000 en mayo de 2020<sup>36</sup>. Desde su creación en enero de 2019, INSTEX solo ha efectuado una transacción, un envío de un operador alemán a Irán de equipamiento médico por un valor aproximado de unos 500 000 euros<sup>37</sup>.

Hasta la fecha, parece improbable que INSTEX vaya a satisfacer las expectativas iraníes, ya que parece más apropiado para aquellas medianas y pequeñas empresas con pocos vínculos financieros con EE. UU. que, para las grandes multinacionales europeas, si bien estas han mostrado cierto interés por el mecanismo.

### ***El último gran esfuerzo por salvar el PAIC: shuttle diplomacy***

La estrategia norteamericana tras la retirada del PAIC ha sido la de ahogar económicamente a Irán hasta el punto de que la desesperación obligue a su gobierno a negociar un nuevo acuerdo a la carta de Washington. Para ello, impuso más sanciones a Irán y acabó con aquellas exenciones a sus sanciones que había concedido a ocho países para importar crudo iraní en abril de 2019<sup>38</sup>. Si bien las exportaciones de crudo cayeron en casi un 60 %, la inflación aumentó un 40 % y el país entró en recesión<sup>39</sup>, no fue suficiente para cambiar el rumbo de la política exterior iraní. Al contrario, resultó en una escalada de tensión a nivel regional. Durante la primavera y el verano de 2019, la

---

<sup>35</sup> VAEZ, Ali. "Europe is Running Out of Time to Save the Iran Deal", *Foreign Policy*, 16 de enero de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/01/16/europe-is-running-out-of-time-to-save-the-iran-deal/>

<sup>36</sup> SHARAFEDIN, Bozorgmehr y SAUL, Jonathan. "Iran's oil storage almost full as sanctions and pandemic weigh", *Reuters*, 7 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-iran-oil-storage-idUSKBN2481M3>

<sup>37</sup> "Long-Awaited INSTEX Transaction Insufficient", *Financial Tribune*, 5 de abril de 2020. Disponible en: <https://financialtribune.com/articles/national/102692/long-awaited-instex-transaction-insufficient>

<sup>38</sup> "Iran oil: US to end sanctions exemptions for major importers", *BBC News*, 22 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48011496>

<sup>39</sup> KERR, Simeon, ENGLAND, Andrew y BOZORGMEHR, Najmeh. "Iran's economy slumps as US sanctions pile on the pain", *Financial Times*, 29 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.ft.com/content/ac599cf4-6a72-11e9-80c7-60ee53e6681d>

Guardia Revolucionaria atacó y retuvo a varios petroleros en aguas del golfo Pérsico, EE. UU. derribó a un dron iraní semanas después de que la Guardia Revolucionaria derribase un dron suyo<sup>40</sup>, y dos de las principales refinerías saudíes fueron atacadas por drones y misiles en circunstancias poco claras<sup>41</sup>.

Para rebajar las tensiones, el presidente francés Macron se erigió como un mediador entre Washington y Teherán en numerosas ocasiones. Valga recordar la invitación por sorpresa al ministro persa de Asuntos Exteriores a la cumbre del G7 de Biarritz, en agosto de 2019, para facilitar una entrevista con el presidente Trump<sup>42</sup>.

A principios de septiembre de 2019, Macron puso una nueva propuesta sobre la mesa, por la que Francia concedería a Irán una línea de crédito de 15 000 millones de dólares por un periodo de cuatro meses como pago por futuras exportaciones de crudo. A cambio, Irán volvería a cumplir íntegramente el pacto nuclear, garantizaría la seguridad en el golfo Pérsico y participaría en un debate más amplio sobre el futuro del PAIC y la estabilidad en la región<sup>43</sup>. No obstante, para que esto fuera posible se necesitaría que EE. UU. concediese a Europa ciertas exenciones a sus sanciones.

La reunión anual de la Asamblea General de la ONU otorgó a Macron un marco ideal para mediar entre Trump y Rohaní al conseguir que ambos líderes acordaran un documento base de cuatro puntos y que recogiera las siguientes condiciones: Irán nunca adquiriría armas nucleares, cumpliría con todos sus compromisos nucleares, aceptaría negociar sus actividades nucleares a largo plazo y su programa de misiles balísticos, se abstendría de cualquier agresión y buscaría la paz en la región. Por su parte, Estados Unidos levantaría todas aquellas sanciones impuestas desde 2017 y permitiría a Irán exportar su crudo y utilizar los ingresos obtenidos. Al final, esto

---

<sup>40</sup> WAGNER, Meg, HAYES, Mike, HAMMOND, Elise y BERLINGER, Joshua. "Tensions soar after Iran seizes tanker", *CNN*, 24 de julio de 2019. Disponible en: [https://edition.cnn.com/middleeast/live-news/iran-british-tanker-july-2019/h\\_62ae8f1a78b0d34b7d078bb596d498e9](https://edition.cnn.com/middleeast/live-news/iran-british-tanker-july-2019/h_62ae8f1a78b0d34b7d078bb596d498e9)

<sup>41</sup> HUBBARD, Ben, KARASZ, Palko y REED, Stanley. "Two Major Saudi Oil Installations Hit by Drone Strike, and U.S. Blames Iran", *The New York Times*, 15 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/09/14/world/middleeast/saudi-arabia-refineries-drone-attack.html>

<sup>42</sup> VAL, E., "Macron sorprende al G7 con la llegada inesperada del ministro de Exteriores iraní", *La Vanguardia*, 25 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190825/464253613249/iran-cumbre-g7-biarritz-trump.html>

<sup>43</sup> SANGER, David E., ERLANGER, Steven y NOSSITER, Adam. "France Dangles \$15 Billion Bailout for Iran in Effort to Save Nuclear Deal", *The New York Times*, 2 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/09/02/world/middleeast/iran-france-nuclear-deal.html>

quedaría en papel mojado puesto que la ansiada conversación telefónica que Macron orquestó entre ambos presidentes nunca se produciría. En el último minuto, Rohaní puso la condición de que antes de aceptar la llamada de su homólogo americano, este debía anunciar que EE. UU. levantaba las sanciones<sup>44</sup>.

## El mecanismo de resolución de disputas

Dado que no obtenía los beneficios económicos prometidos por el PAIC, Irán comenzó a incumplir sus compromisos nucleares, en julio de 2019, al exceder el límite de 300 kg de uranio enriquecido<sup>45</sup>. Hasta la fecha, Irán ha vuelto a enriquecer uranio en las instalaciones de Fordo; ha superado el límite de agua pesada; ha bloqueado el acceso a dos emplazamientos nucleares a los inspectores de la OIEA y sus reservas de uranio enriquecido multiplican por diez el límite establecido en el PAIC, según datos de la OIEA<sup>46</sup>.

Después de que el 5 de enero de 2020 Teherán emitiese un comunicado en el que afirmaba que desde ese momento ignoraría los límites relativos al número de centrifugadoras operativas, el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea se reunió el 10 de enero en sesión extraordinaria para discutir el rumbo de los acontecimientos en Irán<sup>47</sup>. Cuatro días más tarde, Francia, Alemania y Reino Unido activaron el mecanismo de resolución de disputas (MRD) del PAIC con la esperanza de abrir un periodo de negociaciones encaminado a salvar el acuerdo y resolver el bloqueo diplomático<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> MOMTAZ, Rym. "Trump, Rouhani agreed 4-point plan before Iran balked: French officials", *POLITICO*, 1 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/trump-rouhani-agreed-4-point-plan-before-iran-balked-french-officials/>

<sup>45</sup> BATMANGHELIDJ, Esfandyar y SHAH, Sahil. "Europe still needs INSTEX to help solve the Iran crisis", *European Leadership Network*, 25 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/europe-still-needs-instex-to-help-solve-the-iran-crisis/> Fecha de la consulta: 17.03.2020

<sup>46</sup> "Iran's enriched uranium stockpile '10 times limit'", *BBC News*, 5 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-54033441>

<sup>47</sup> OSIEWICZ, Przemysław. "The EU and the ongoing US-Iran crisis", *Middle East Institute*, 20 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/eu-and-ongoing-us-iran-crisis>

<sup>48</sup> VAEZ, Ali. "Europe is Running Out of Time to Save the Iran Deal", *Foreign Policy*, 16 de enero de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/01/16/europe-is-running-out-of-time-to-save-the-iran-deal/>

Pese a que el MRD es un mecanismo diseñado para hacer frente a una posible infracción de Irán, no está claro que activarlo vaya a solucionar la crisis política con Teherán puesto que este por su parte también acusa al resto de partes, y en especial a Europa, de incumplir sus compromisos en el acuerdo. La reducción de Irán de su cumplimiento se enmarca en su estrategia de presionar al resto de partes para que doblen sus esfuerzos y compensen las pérdidas económicas derivadas de las sanciones de EE. UU.<sup>49</sup>.

Teherán afirma que, a pesar de haber cumplido su parte del acuerdo, Europa no lo ha hecho y que la salida norteamericana y la reimposición de sanciones podrían catalogarse como lo que el artículo 36 del PAIC define como un «incumplimiento significativo», lo que permitiría a Irán «dejar de cumplir los compromisos adquiridos en el PAIC, en su totalidad o en parte»<sup>50</sup>. Desde la perspectiva iraní, menos beneficios económicos merecen un cumplimiento menos estricto. Por el contrario, los europeos alegan que Irán no tiene derecho a reducir su cumplimiento ya que hasta entonces nunca había utilizado los canales oficiales del PAIC para resolver sus quejas<sup>51</sup>.

Que los Estados europeos activasen el MRD no fue bien recibido en Teherán. En el caso de que los participantes del PAIC no lograsen ponerse de acuerdo, el asunto podría llegar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del que EE. UU. es miembro permanente, y culminar en la reimposición de sanciones. Si bien los europeos suspendieron el proceso visto que no parecen dispuestos a permitir que el proceso acabe en manos del Consejo de Seguridad, Irán ya ha advertido que si esto llegase a ocurrir abandonarían no solo el PAIC, sino también el Tratado de No Proliferación Nuclear, el cual ratificó en 1970<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> VAEZ, Ali. “Europe needs to build on the Iran nuclear deal, not jettison it”, *The Guardian*, 15 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/15/europe-iran-nuclear-deal-dispute-resolution-process>

<sup>50</sup> E3/EU+3 e Irán, “Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) art. 36”, *Parlamento Europeo*, 14 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf> Fecha de la consulta: 9.01.2020

<sup>51</sup> “Joint statement by the Foreign Ministers of France, Germany and the United Kingdom on the Joint Comprehensive Plan of Action (14 January 2020)”, *Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*, 14 de enero de 2020. Disponible en: <https://nz.ambafrance.org/Joint-statement-by-the-Foreign-Ministers-of-France-Germany-and-the-United> Fecha de la consulta: 07.07.2020

<sup>52</sup> PAN, Esther. “IRAN: Curtailing the Nuclear Program”, *Council on Foreign Relations*, 16 de febrero de 2005. Disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/iran-curtailing-nuclear-program>

Asimismo, en respuesta, Irán también activó el mecanismo de resolución de disputas en julio de 2020 a causa de lo que considera como un incumplimiento del acuerdo por parte de los tres Estados europeos. Esto deja una Comisión Conjunta más dividida que nunca: de los firmantes originales EE. UU. ha abandonado el acuerdo e Irán y los tres Estados europeos se acusan mutuamente de incumplimiento. Ante esta situación, se debe luchar por salvar el acuerdo. Un colapso del PAIC conduciría a un programa nuclear iraní desbocado, a la reimposición de sanciones europeas y de la ONU y la pérdida de confianza definitiva entre los negociadores iraníes y europeos<sup>53</sup>.

## Conclusión

Para Europa, salvar el acuerdo con Irán no se reducía a ciertas pérdidas económicas, sino que tenía que ver con su lugar en el sistema internacional. Si Europa demostraba su incapacidad para hacer frente a las sanciones estadounidenses podría sentar un peligroso precedente para supeditar su política exterior y comercial a los caprichos de futuros gobiernos estadounidenses.

En el caso que nos atañe, el grupo de los E3/EU ha sido incapaz de presentarse como una alternativa a EE. UU., por lo que el declive del PAIC ha sido inevitable. La frustración de Irán al ver que la realidad no se correspondía con sus deseos económicos ha desembocado en el lento desguace del acuerdo, que no se detendrá hasta que se sacien sus expectativas.

Ahora bien, lo anterior no significa que en la situación actual Europa sea irrelevante sino más bien todo lo contrario. El grupo de los E3/EU debe concentrar sus esfuerzos diplomáticos en una negociación a varias bandas.

En primer lugar, Europa debe tender la mano a Teherán para negociar, pero a la vez dejar claro que no está dispuesta a dejarse coaccionar y aumentar la presión sobre sus interlocutores iraníes para que respeten el acuerdo. Si Europa se adhiriera a la línea dura de la actual administración norteamericana, sin duda Irán lamentaría las consecuencias, sobre todo en materia de sanciones.

---

<sup>53</sup> VVAA, "Iran Triggers Dispute Resolution Mechanism Under JCPOA", *Crowell & Moring*, 8 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.cmtradelaw.com/2020/07/iran-triggers-dispute-resolution-mechanism-under-jcpoa/>



En segundo lugar, los europeos deben estar preparados para la evolución de la política norteamericana en este asunto. En el caso de proseguir con una política continuista a la actual, es a todas luces improbable que EE. UU. vaya a pretender reincorporarse al acuerdo, por lo que Europa debería continuar la mediación en el punto donde la dejó Macron. Por un lado, debería persuadir al Congreso de que su estrategia de «máxima presión» no ha paralizado la economía iraní ni ha debilitado su régimen. Por otro lado, podría negociar con Irán un acuerdo de mínimos que mantenga el esqueleto del acuerdo original y por el que Irán se comprometa a no reducir más su cumplimiento a cambio de un paquete económico realista. Entre las nuevas medidas de alivio económico, Europa podría comprar crudo a Irán a cambio de un pago que le sería entregado una vez EE. UU. hubiera mitigado sus sanciones, o mediar para que EE. UU. retirase su veto sobre el préstamo del FMI o le permitiera acceder a algunas de sus reservas exteriores de divisas. Visto el impacto de las sanciones estadounidenses, el éxito de este nuevo enfoque dependería de la connivencia de Washington.

Si de lo contrario, la administración norteamericana siguiera una política de acercamiento al acuerdo, lo ideal sería que Europa mediase entre ambas partes para que Irán se comprometiese a paralizar y dar marcha atrás en sus incumplimientos a cambio de que EE. UU. volviera al acuerdo.

Pase lo que pase, Europa debe actuar si no quiere perder aún más influencia en Irán y malograr su éxito diplomático de 2015. La República Islámica ya busca alternativas a Europa como evidencia el estratégico suscrito entre Teherán y Pekín el pasado agosto. La consolidación de este viraje hacia oriente afianzaría el gran proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda a cambio de un balón de oxígeno a la economía iraní, a costa de influencia europea en Teherán.

*Arturo Dueñas Díaz\**

Graduado en RR. II. Traducción e Interpretación,  
Universidad Pontificia de Comillas