

Puntos de coincidencia entre Irán y Europa. Una perspectiva para 2020

Resumen

Este documento ofrece una perspectiva sobre la política exterior iraní y las posibles políticas que la Unión Europea y los actores involucrados en el tema nuclear con Irán (E3 o Francia, Alemania y Reino Unido) pueden llegar a adoptar en 2020. Las variables más importantes que podrían tener lugar para la discusión o la cooperación durante 2020 son el pacto nuclear y la Resolución del 2231 de la ONU, asuntos de la seguridad del Oriente Próximo y hallar soluciones para las transacciones económicas. Para materializar los puntos de coincidencia que todavía existen, junto con muchos puntos de discordia, están asumidos la autonomía estratégica de la UE y el pragmatismo por parte de Irán.

Palabras clave

Irán, Europa, Unión Europea, Estados Unidos, Oriente Medio, Estrategias Acuerdo Nuclear, 2020.

***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.

Points of coincidence between Iran and Europe. A perspective for 2020

Abstract

This paper offers a perspective on Iranian foreign policy and the possible policies that the European Union (EU) and the actors involved in the nuclear issue with Iran (E3, or France, Germany and the United Kingdom) might adopt. The most critical variables that can take place for discussion or cooperation during 2020 are the nuclear agreement and the UN resolution of 2231, security issues in the Middle East and economic ties. To pursue the points of a coincidence that still exist, the strategic autonomy of the EU and pragmatism on the part of Iran are assumed. The limitations that may hinder obtaining favourable results are also addressed.

Keywords

Iran, Europe, European Union, United States, Middle East, Strategies, Nuclear Deal, 2020.

Introducción

El 2020 comenzó turbulento para Irán, ya que el asesinato de Qasem Soleimani en territorio iraquí transmitió el mensaje de la escalada de tensiones entre Teherán y Washington. La crisis del coronavirus no parece detener por completo las tensiones en 2020 y la Administración del presidente Donald Trump ha anunciado que continuará con la campaña de «máxima presión» y ha optado por no levantar las sanciones económicas contra Irán en los tiempos de la pandemia.

Bajo presión, la política interna de Irán parece más coherente que en años anteriores, lo que también significa que, a pesar de la falta de total unanimidad entre las facciones del Estado, se observa una mayor consistencia para resistir la fractura política y económica. A pesar de ello, se evidencia que, con respecto a la Unión Europea, aunque lejos de ser aliados políticos, está persiguiendo una estrategia para 2020. Por otra parte, en centros estratégicos en varios países europeos se han surgido últimamente debates sobre la necesidad en adoptar una estrategia definida sobre Irán. Pese a muchas diferencias y obstáculos que no se clasifican como hostilidad, Irán y la Unión Europea pueden compartir algunas visiones durante los meses restantes en 2020.

En esta opinión se examina los factores que generan puntos de coincidencia entre Irán y los países europeos –formados por E3 y la Unión Europea (UE)– sobre varios campos que también incluye el Plan de Acción Integral Conjunto (en adelante PAIC). Algunas circunstancias desde 2018 hasta la actualidad han empujado los países europeos hacia implementar una estrategia cohesionada sobre Irán, en los campos que puede haber cierta sintonía con el país asiático. Esto no estará libre de retos y la salida de Reino Unido de la UE, la fragmentación interna y los problemas causados por la pandemia lo complica. Aunque resulta difícil e impreciso presagiar el futuro, es posible centrarnos en las posibles acciones a lo largo de 2020 basadas en las evidencias pasadas y actuales.

Interacciones entre Europa, Estados Unidos e Irán. Antecedentes

La controvertida muerte de Qassem Soleimani, el comandante de la Fuerza Quds, y Abumehdi al-Muhandis, comandante de las Fuerzas Populares Iraquí (también conocido como Hashd-al-Shaabi)¹ llevó a Irán y Estados Unidos al borde del conflicto directo. La respuesta del CGRI, al disparar misiles balísticos contra la base militar de Ain-al-Asad, donde acampaban las fuerzas estadounidenses, dejó más de 100 heridos².

Este conflicto limitado ilustró la complejidad de las relaciones entre Teherán y Washington y también sacó a la luz el fracaso del «plan de Macron» y los intentos diplomáticos durante 2019 de impulsar un diálogo directo entre Irán y Estados Unidos a lo largo del 2020. «Muy difícil tras el asesinato de Soleimani, con legislativas en febrero en Irán y las presidenciales de EE. UU. en noviembre, que limitan el margen de maniobra tanto en Teherán como en Washington para hacer concesiones», lo subraya Felipe Sahagún³. Más bien la falta de reconciliación reabrió una «caja de pandora»⁴ y evidenció que la situación en los próximos meses seguirá siendo frágil.

Al mismo tiempo, ilustró la necesidad de una serie de esfuerzos a lo largo de este año para evitar una nueva escalada de tensiones o empeoramiento de la situación. Es cierto que Irán, Europa y Estados Unidos no desean que se produzca un conflicto en Oriente Medio en 2020. Sin embargo, los constantes movimientos militares de las Fuerzas Armadas iraníes y estadounidenses pueden conducir al riesgo de una colisión con consecuencias irreversibles. Sin embargo, la fragilidad no descarta la necesidad de realizar una serie de esfuerzos a lo largo de este año para evitar una nueva escalada de tensiones o un agravamiento de la situación. Aunque Irán, Europa y Estados Unidos se muestren reacios a desencadenar un conflicto en el Medio Oriente en los próximos

¹ INGBER, Rebecca. «If there was no 'imminent' attack from Iran, killing Soleimani was illegal» *Washington Post*. [Fecha de consulta 15/1/2020]. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/01/15/if-there-was-no-imminent-attack-iran-killing-soleimani-was-illegal>.

² IDREES, Ali; STEWART, Phil. «More than 100 U.S. troops diagnosed with brain injuries from Iran attack». *Reuters*. [Fecha de consulta 10/2/2020]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-usa-pentagon-tbi-exclusive/exclusive-more-than-100-u-s-troops-diagnosed-with-brain-injuries-from-iran-attack-officials-idUSKBN2041ZK>.

³ SAHAGÚN, Felipe, et al. *Panorama Estratégico 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), p. 55.

⁴ CASTRO TORRES, José Ignacio. «Qassem Soleimani: una muerte que abre la caja de Pandora». Documento Informativo 01/2020. IEIEE. [Fecha de consulta 9/1/2020]. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEEI01_2020CASTRO_SoleimaniMuerte.pdf.

meses, los constantes movimientos militares de las fuerzas armadas iraníes y estadounidenses no siempre son predecibles, lo que significa que no puede ignorar el riesgo de una colisión con consecuencias irreversibles.

La escalada de tensiones comenzó cuando el Gobierno del presidente Donald Trump volvió a imponer las sanciones en 2018 para destrozarse la economía iraní o persuadir a ese país de sentarse en otra mesa de negociación. Por otra parte, la Unión Europea (UE), Alemania, Francia y Reino Unido (E3), China y Rusia, como otros miembros del PAIC, decidieron conservar el pacto por razones de seguridad e intereses económicos, y a seguir confiando en los informes del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) sobre el cumplimiento a las obligaciones nucleares.

La Administración Trump espera o bien una nueva negociación o bien la caída del régimen debido al colapso económico⁵. Es esta una estrategia que está persiguiendo, desde 2018, pero ninguno de los dos escenarios ha ocurrido hasta ahora. Por lo tanto, la presión militar se consideró una herramienta adicional a las sanciones económicas. Para esto, el Gobierno de Trump aprovechó la calificación del CGRI como una «organización terrorista» para justificar cualquier enfrentamiento militar. Las interacciones alcanzaron su nivel máximo en enero de 2020. Como ha sido evidente en las últimas décadas, el choque entre Irán e Israel, la rivalidad de EE. UU. con Rusia y China y combatir con los grupos armados (muchos denominados como terroristas por ambas partes) han sido promotores de la intervención de Estados Unidos en la región. Si bien la hostilidad entre Israel e Irán ha tenido mucha influencia en la generación del actual orden de Oriente Medio, algunos consideran que el «plan del siglo» presentado por Trump y Netanyahu ha socavado la coexistencia equitativa de los dos Estados de Israel y Palestina, e implicará la persistencia de la inestabilidad en esta área en el futuro⁶.

La expansión de la COVID-19, desde enero de 2020, es otro factor que puede influir en la generación de nuevos escenarios tanto a nivel mundial como en zonas geoestratégicas regionales. Pero, en este caso específico, aunque puede ralentizar los

⁵ SINAIEE, Maryam. «Brian Hook To Iran: Negotiate Or Manage Economic Collapse». *Radio farda*. [Fecha de consulta 28/5/2020]. Disponible en <https://en.radiofarda.com/a/brian-hook-to-iran-negotiate-or-manage-economic-collapse-/30639161.html>.

⁶ KAHLIDI, Rashid. «No deal: why Trump's plan for Palestine will only create more conflict». *The Guardian*. [Fecha de consulta 30/1/2020]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/30/no-deal-why-trumps-plan-for-palestine-will-only-create-more-conflict>.

movimientos de Estados Unidos e Irán, no se espera que disminuya considerablemente el riesgo de un enfrentamiento directo. Estados Unidos ha anunciado que no levantará las sanciones ni permitirá la ayuda financiera por terceros ni descartará la presencia militar para mantener su presión sobre ese país^{7,8}. Washington ha optado por no retirar sus tropas de Irak, ya que Irán mantiene su influencia política y militar en ese país. Tanto Irán como Estados Unidos alegan que mantienen sus presencias en Irak a petición del Gobierno iraquí, cuyo nuevo primer ministro, Mustafa Al-Kadhemi, busca transformar Irak en un país libre del conflicto. Los espacios marítimos pueden ser otros lugares de tensiones entre ambos países. Dadas estas circunstancias, se supone que las tensiones entre Irán y Estados Unidos no han terminado.

Basado en las tendencias recientes, Irán continúa tratando de mantener su programa misilístico, apoyar junto a Rusia a Bashar al-Asad de Siria, continuar la aversión con Israel con una visión más racional que las décadas anteriores, enriqueciendo uranio en el contexto del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y no negociar en condiciones que resulte perder sus «logros» regionales. Las interacciones entre Irán y Estados Unidos pueden seguir siendo muy frágiles, pero ¿qué papel tendrá Europa como actor también involucrado en los asuntos regionales? y ¿cuál es la visión de Irán al respecto? Los siguientes epígrafes intentan responder a esta pregunta.

Política exterior de Irán en 2020

Como veremos a continuación, se espera que las relaciones entre Irán y Europa, en 2020, vayan a contener los siguientes tres temas: el pacto nuclear y el programa de 2015 (PAIC), los problemas de seguridad de Oriente Medio (debido a la proximidad geográfica) y la búsqueda de una solución para los lazos económicos.

Tras la retirada de la Administración Trump del acuerdo nuclear y la reimposición de las sanciones económicas, en noviembre de 2018, Irán decidió mantener su cooperación en el marco del multilateralismo. Esto es algo con lo que todas las facciones dentro del sistema político iraní llegaron a un acuerdo. Como describe Jalil Bayat, «Irán no es un

⁷ ADEBAHR, Cornelius. «Europe Needs a Regional Strategy on Iran». *Carnegie Europe*. [Fecha de consulta 13/5/2020]. Disponible en <https://carnegieeurope.eu/2020/05/13/europe-needs-regional-strategy-on-iran-pub-81769>.

⁸ BOGGS, Squire Patton. «Sanctions Considerations for Companies and NGOs Exporting Supplies to Iran». *Lexology*. [Fecha de consulta 21/5/2020]. Disponible en <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3d71750b-9f78-4a75-8717-94ceaeb819fe>.

Estado unitario y el faccionalismo tiene un impacto sobre los enfoques de política exterior de Irán»⁹.

En años anteriores, el sector transformista del régimen intentó retornar a Irán a la economía globalizada, reorientar la política de «mirada hacia el este» y estimular las transacciones económicas con los países europeos para establecer un equilibrio en sus relaciones exteriores. Además, Hasan Ruhani, a diferencia de Mahmud Ahmadinejad, trató de priorizar las relaciones con los países vecinos en el Oriente Medio sobre la búsqueda de aliados estratégicos en África y América Latina. Esto marcó la diferencia, porque el sector conservador del sistema se inclina por priorizar las relaciones con países que se encuentran en una situación de rivalidad con la «hegemonía imperialista»^{10,11}.

Sin embargo, en 2020 y bajo presión por las sanciones de los Estados Unidos y los desafíos que estrangulan la economía iraní, se prevé que todo el sistema político en Irán alcance su máxima coordinación posible, de tal manera que la discordia interna pase a segundo término. También se fue reduciendo el optimismo extremo sobre el papel de Europa en hacer un «milagro» para invertir en la economía iraní o en la efectividad de su mediación para devolver al presidente Trump al acuerdo de 2015. Todo esto ha dado como resultado que el esfuerzo del lado iraní se centre al menos en evitar el empeoramiento de las relaciones con Europa y, simultáneamente, en reforzar las relaciones con países que todavía están dispuestos a mantener o impulsar una asociación económica de alto nivel.

⁹ BAYAT, Jalil. «Iran Isn't A 'Unitary State,' Domestic Politics Play A Role in Its Foreign Policy». *Lobelog*. [Fecha de consulta 26/11/2019]. Disponible en <https://lobelog.com/iran-isnt-a-unitary-state-domestic-politics-play-a-role-in-its-foreign-policy>.

¹⁰ DEGHANI, Jalal; RADFAR, Firuzeh. «Patrón de la exportación de la revolución en la política exterior del Gobierno de Ahmadinejad». *PKN Journals*. [Fecha de consulta 21/10/2019]. Disponible en http://pkn.journals.isu.ac.ir/article_18_263ff76d83eb732b20fbd07954d5377b.pdf.

¹¹ ZIABAKALAM. «No debemos resumir la esencia de la Revolución Islámica en antiamericanismo/Enseñar solo un caso en dónde la lucha contra Estados Unidos haya sido a favor de nuestros intereses». [Fecha de consulta 20/11/2018]. Disponible en <https://snn.ir/fa/news/724671-اساس-انقلاب-اسلامی-را-انباید-به-آمریکاستیزی-تقلیل-دهیم-چیک-مورد-نشان-دهید-مبارزه-با-آمریکابه-نفع-مجاوبه-باشد>.

Para ilustrar mejor la dicotomía de las visiones en Irán, se puede citar un informe de 2018 sobre las políticas de Irán. Según las «reseñas de las relaciones de la Unión Europea con Irán en la era de Trump»¹² en el Centro Estratégico Presidencial, se generó un debate que representa las dos opiniones diferentes dentro de la República Islámica de Irán sobre el futuro de las relaciones con Europa. El primer escenario que representa el pensamiento del sector reformista aborda las últimas circunstancias por las cuales Europa ha estado siguiendo una política exterior coherente hacia Irán. Según esto, a pesar de las «agresiones de los neoconservadores estadounidenses» y las «ambiciones rusas», la UE ha buscado por primera vez crear su propia estrategia sobre Irán permitiendo así «aprovechar» esta oportunidad¹³.

Por otro lado, la segunda opinión predice un «futuro borroso» para la Unión Europea en sus relaciones con Irán, debido a que la «dependencia» de los Estados Unidos les hará, a lo largo de las continuas tensiones entre Irán y los Estados Unidos, al final posicionarse en detrimento de los intereses de Irán. Esta corriente propone fortalecer las alianzas con el «eje de resistencia» y la autosuficiencia en asuntos políticos y económicos. Ayatollah Ali Jamenei, el líder que representa principalmente los ideales de esta corriente, había confesado en un discurso semanal su decepción por la poca eficacia de las relaciones del presidente Rohaní con sus homólogos europeos, aunque al final permitió llevarse a acabo cualquier acción que para el Gobierno lo considere oportuno¹⁴.

Como explica Adnan Tabatabai, la política de Hasan Rohaní insta a «normalizar las relaciones con Europa, promover las relaciones con los Estados del golfo Pérsico y minimizar las tensiones con los Estados Unidos». Esto no significa que tenga total autonomía para tomar decisiones en las relaciones internacionales, pues las políticas generales del Estado están planificadas para el interés común a largo plazo. Además, las políticas regionales y el choque con los Estados Unidos se han debido a factores militares, especialmente el papel del CGRI. «Las políticas generales de la República

¹² Centro de Estudios Estratégicos. revisiones de las relaciones de la Unión Europea con Irán en la era de Trump. [Fecha de consulta 21/10/2019]. Disponible en <http://www.css.ir/fa/content/113282/>

. بازبینی روابط اتحادیه اروپا با جمهوری اسلامی ایران و آمریکا در دوران ریاست جمهوری ترامپ

¹³ Ibídem.

¹⁴ Jamenei: no tengo confianza en los europeos. [Fecha de consulta 17/1/2020]. Disponible en <https://farsi.euronews.com/2020/01/17/khamenei-address-nation-on-gasem-soleimani-missile-attck-to-us-iraq-ukraine-plane>.

Islámica están impulsadas por fundamentos principales proporcionalmente más grandes, particularmente por dimensiones chiitas y antiimperialistas»¹⁵. Sin embargo, una ventana flexible permite al sector pragmático facilitar las negociaciones y resolver los desacuerdos con las potencias occidentales¹⁶.

La tensión en el pasado enero provocó una mayor unidad entre las diferentes facciones de la República Islámica de Irán y la crisis económica debido a la simultaneidad de las sanciones y el coronavirus refuerza esta coordinación. En tal caso, se entiende que el poder ejecutivo y, por otro lado, las Fuerzas Armadas (que también incluye el CGRI) coordinan estrechamente sus políticas regionales a lo largo de 2020. Incluso antes de estos acontecimientos, al perder la esperanza en las inversiones de compañías multinacionales, instituciones gubernamentales y paraestatales dentro del Estado iraní han regresado a la «política de resistencia» para hacer frente a los choques¹⁷.

A pesar de la ausencia de una declaración oficial o explícita, hay evidencias de que el Gobierno de Rohaní favorezca el diálogo y la cooperación con una Europa cohesiva, ya que una Europa dispersa se desliza más fácilmente hacia las políticas de su aliado, Washington. En cambio, la autonomía de la Unión Europea en sus decisiones le permitiría reformar un mejor equilibrio en las relaciones con otras potencias globales. Esto significa que, en los últimos años, Irán se ha centrado en promover el diálogo con los Gobiernos europeos, principalmente en el marco de las relaciones con la UE y a tener menos en cuenta las políticas internas de cada Gobierno europeo. También podemos contrastar el ejemplo del Reino Unido de que, tras su retirada de la UE, a pesar de seguir siendo parte del acuerdo nuclear, en algún momento podría acabar aplicando políticas diferentes a las de los países de la UE.

Aparte de la diplomacia, también Irán no ha dejado de emplear el «poder duro» mediante sus *proxies* y su programa de misiles. El enriquecimiento de uranio causó preocupación al parecer que se convertiría en el tercer componente de este «poder duro». Aunque Irán es miembro del TNP y ha desestimado su interés en tener bombas

¹⁵ TABATABAI. Adnan, *et al.* «Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East». Instituto Affari Internazionali (IAI) y Fundación Europeo de Estudios Progresistas (FEPS) 2019, p. 17.

¹⁶ Las elecciones en Irán se restringen por el Consejo de Guardianes de la Constitución, lo cual se acusa de ser poco democrático. En todas formas, el resultado de las elecciones al Parlamento convocadas en febrero del 2020 no afecta en la política exterior en el presente año.

¹⁷ Presidencia en su visita con el ministro, viceministros y altos funcionarios del Ministerio de Exteriores: la política exterior tiene una estrecha relación con la integridad nacional. [Fecha de consulta 26/8/2019]. Disponible en <http://www.president.ir/fa/110708>.

atómicas, el acuerdo nuclear de 2015 le otorgó una dimensión legal adicional. La escalada de tensiones con Estados Unidos, desde 2019, se debe, entre otras razones, a los dos «poderes duros» que Irán aún posee. En los últimos años, la Fuerza Quds ha perseguido el objetivo de aumentar la influencia en Irak, Siria y Yemen. Además, tal y como alegan los estrategas iraníes, esto justifica su «profundidad estratégica» para mantener la seguridad fronteriza contra grupos terroristas como Dáesh¹⁸. El CGRI propaga los sentimientos chiíes como catalizador para la formación de alianzas «antiimperialistas» y anti-Dáesh, como la Fuerzas de Movilizaciones Populares (*Hashd al Shaabi*), Hezbollah, Hamas, por las que se les acusa de «sectarismo» por Estados Unidos, Israel y Arabia Saudí.

Paradójicamente, Irán ha intentado, al mismo tiempo, mantener moderadamente buenas relaciones políticas y comerciales con algunos países con una población de mayoría suní, como Turquía, Qatar y Omán y, ocasionalmente, con los Emiratos Árabes Unidos (a través de Dubái), esto implica que se descarte la teoría de la guerra chií-suní que predomina en muchos análisis geopolíticos. En este contexto, el caso más controvertido es su relación con Arabia Saudí. Ser un rival de esta potencia petrolera no ha sido el objetivo principal de Irán, y Riad tampoco ha sido una amenaza para la seguridad de Teherán¹⁹, pero la «rivalidad» ha estado principalmente marcada por el enriquecimiento de uranio durante las últimas dos décadas y el entrenamiento de *proxies* para lidiar con la presencia estadounidense e israelí. El apoyo a los insurgentes hutíes comenzó, según alega Teherán, para defender «una población bajo la opresión tiránica», un término altamente inspirado de la literatura chií, aunque más tarde le surgiría la idea de equiparlos con misiles y drones para contener las «amenazas regionales» contra Irán. Paradójicamente, la política de Teherán en Damasco es continuar su apoyo a al-Asad, mientras que sobre el movimiento turco y la tensión entre Rusia-Siria y Turquía (como miembro de la OTAN) ha preferido adoptar una política de mediación²⁰. Pese a los desacuerdos con Ankara en la guerra de Siria, conservar las

¹⁸ ROUHI, Mahsa; AJILI; Hadi. «Iran's Military Strategy». *Survival: Global Politics and Strategy*, Volumen 61, Edición 6, pp. 139-152. [Fecha de consulta 11/2019]. Disponible en <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-december-2019january-2020/616-11-ajili-and-rouhi>.

¹⁹ GERANMAYEH, Ellie, *et al.* «Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East». Instituto Affari Internazionali (IAI) y Fundación Europeo de Estudios Progresistas (FEPS) 2019, p. 43.

²⁰ «Iran says it is ready to mediate between Turkey and Syria». *Reuters*. [Fecha de consulta 8/2/2020]. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-iran-turkey/iran-says-it-is-ready-to-mediate-between-turkey-and-syria-idUSKBN2020HO>.

relaciones con Turquía es importante para Irán, puesto que más allá de seguir siendo un socio comercial, comparte una visión similar con respecto a los kurdos y la realidad de coexistencia en Siria²¹. Al mismo tiempo no hay que confundirla con una alianza en Siria. La visión de Turquía y otros miembros de la OTAN con respecto a Siria son distintas a la de Irán, «es evidente que Irán quiere garantizar la supervivencia del régimen de Asad y evitar cualquier amenaza para el régimen sirio...», afirma Hadi Khodabandeh Loui, analista turco²².

No solo con Turquía, sino también con otros miembros de la OTAN (excluyendo Estados Unidos), Irán ha tratado de evitar la confrontación. El miedo al conflicto en la zona fronteriza fue la razón para apoyar el decreto del parlamento iraquí para poner fin a la presencia de tropas extranjeras. Hasan Rohaní anunció en una rueda de prensa en enero que incluso desearía que las tropas europeas abandonasen Irak, aunque también estaría dispuesto a cooperar si hubiera algún tipo de interés mutuo²³. Mientras Teherán intenta demostrar su fortaleza marítima, anunció en septiembre del 2019 un plan de esfuerzo para la paz marítima en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU o UNGA, por sus siglas en inglés) para empujar un diálogo entre los países del Golfo. Aunque el riesgo de un enfrentamiento depende principalmente de los movimientos de Estados Unidos e Irán, todos los países involucrados en Irak pueden sufrir el riesgo de un choque no deseado durante 2020.

La hostilidad entre Irán e Israel sigue siendo uno de los mayores puntos polémicos entre Irán y Occidente. Esto es considerable debido a que Ali Jamenei volvió a llamar recientemente al Estado de Israel un «tumor canceroso» e insistió en «un referéndum como solución final» para el futuro de Palestina²⁴. Es sabido que en Irán hay segmentos políticos o académicos que abogan por la cuestión de la convivencia entre

²¹ SÖKMEN; MELIKE, Janine; MARTÍNEZ, Irene; DE PEDRO, Nicolas. «Russia, Iran and Turkey, a common strategy in Syria?». CIDOB. [Fecha de consulta 1/5/2018]. Disponible en https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_196/russia_iran_and_turkey_a_common_strategy_in_syria.

²² HADI, Khodabandeh Loui. «Would Iran confront Turkey in the Idlib frontier?». [Fecha de consulta 5/3/2020]. Disponible en <https://www.aa.com.tr/en/analysis/would-iran-confront-turkey-in-the-idlib-frontier/1755905>.

²³ «UE en respuesta a Irán: no abandonaremos Irak». [Fecha de consulta 15/1/2020]. Disponible en <https://farsi.euronews.com/2020/01/15/the-eu-in-response-to-iran-s-warning-we-will-not-leave-iraq>.

²⁴ «Jamenei afirma que “el virus del sionismo no durará mucho” y describe a Israel como “un tumor canceroso”». [Fecha de consulta 22/5/2020]. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-jamenei-afirma-virus-sionismo-no-durara-mucho-describe-israel-tumor-canceroso-20200522151955.html>.

dos Estados^{25,26,27}, mientras que, en la práctica, la política hacia Israel se determina por la CGRI, la cual ha insistido durante todos estos años en mantener la amenaza existencial con Tel Aviv. Sin embargo, la incapacidad de Irán de dañar un Israel atómico ha llevado a algunos analistas a interpretar esta hostilidad como un intento para llegar a una «disuasión equilibrada»²⁸. Debido a las profundas hostilidades, se prevé que el acercamiento entre Abu Dhabi y Tel Aviv no sea un factor determinante para motivar a Irán marchar por el camino de reconciliación con Israel. Debido a las ambiciosas estrategias de Irán e Israel, y por ignorar la resolución del dilema a través del derecho internacional, este problema ha seguido siendo un nudo gordiano.

Por más importante e inalcanzable que puede parecer el cese de hostilidades entre Irán e Israel, en 2020 Irán sigue manteniendo abiertas las ventanas del diálogo con los miembros del PAIC. Mientras se extiende el problema de la pandemia, Irán busca fortalecer la diplomacia²⁹ y ha mostrado signos de cercanía con China, como su mayor socio comercial actual. La salida de empresas europeas desde 2018 y los desafíos actuales hicieron que la presencia de China pareciera más prominente³⁰. Mehran Haghirián destaca las nuevas políticas de Irán hacia el Este: «Aunque un campo de política exterior en Irán busca expandir las relaciones con la UE, así como con China y Rusia, los tomadores de decisiones de Irán parecen más inclinados hacia el otro campo, más poderoso, que desconfía de la UE y pide centrarse en las relaciones con países del este de Eurasia, concretamente Rusia, China e India»³¹.

²⁵ Sadeq Zibakalam: sigo reconociendo Israel como país. [Fecha de consulta 8/10/2018]. Disponible en <https://www.eghtesadnews.com> بخش-سایر-رسانه-ها-243093/61-صادق-زيباکلام-خطاب-به-رئيس-دانشگاه-آزاد-همچنان- / اسرائیل-را-بهر-رسمیت-می-شناسم

²⁶ Activista reformista: debemos reconocer Israel para alejar el riesgo de conflicto. [Fecha de consulta 28/5/2019]. Disponible en <https://www.alef.ir/news/3980319057.html>.

²⁷ Mohammad Jatami dice que Irán está interesado en crear un gobierno palestino independiente al lado de Israel, con la condición que el gobierno popular de Palestina así lo desee. [Fecha de consulta 22/7/2005]. Disponible en <https://da.azadiradio.com/a/1693668.html>.

²⁸ MAHER, Nora. «Balancing deterrence: Iran-Israel relations in a turbulent Middle East». *Emerald*. [Fecha de consulta 17/1/2020]. Disponible en <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/REPS-06-2019-0085/full/pdf?title=balancing-deterrence-iran-israel-relations-in-a-turbulent-middle-east>.

²⁹ FATHOLLAH-NEJAD, Ali. «Iran's corona-diplomacy». *Brookings*. [Fecha de consulta 29/4/2020]. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/29/irans-corona-diplomacy>.

³⁰ DADPAY, Ali. «How the coronavirus is cementing Iran's tilt towards China». *Atlantic Council*. [Fecha de consulta 7/5/2020]. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/how-the-coronavirus-is-cementing-irans-tilt-towards-china>.

³¹ HAGHIRIAN, Mehran, *et. al.* «Insights; Iran's Bilateral Relations in the New Eurasian Context». National University of Singapore and Bourse and Bazaar, julio 2020, p. 7. [Fecha de consulta 29/7/2020]. Disponible en <https://www.bourseandbazaar.com/research-1/2020/6/4/iran-in-the-new-eurasian-context>.

Simultáneamente, Teherán ha buscado diversificar los lazos para contrarrestar las presiones y tener alternativas en sus relaciones exteriores. En este sentido, Teherán busca interactuar con Europa para equilibrar su báscula y salvar un acuerdo nuclear debilitado, aunque aún en vigor. Para evadir las sanciones hace que, para Irán, sea conveniente que «Europa trabaje con China y Rusia para poner en marcha los mecanismos económicos en el comercio con Irán»³². El problema del coronavirus será una razón más para emplear la diplomacia y maximice sus intereses, como el lanzamiento del canal financiero INSTEX por parte de la Unión Europea y el E3 en marzo de 2020³³.

En cuanto a las previsiones para los próximos meses, tal vez veamos una serie de esfuerzos por parte de Teherán para dialogar sobre los acontecimientos en Oriente Medio, cuestiones relacionadas con el acuerdo nuclear y reuniones en el Consejo de Seguridad de la ONU sobre la expiración del embargo de armas. Este último será especialmente controvertido ya que Washington intenta presionar a Europa para acompañarle en sus estrategias sobre Irán. En cambio, Irán tratará de convencer a Europa de que esto podrá dañar por completo el PAIC. Según Hossein Musavian, exdiplomático e investigador iraní en una universidad de Estados Unidos, si Washington finalmente logra extender el embargo en el contexto del Consejo de Seguridad, será muy probable que Irán salga del TNP y del JCPOA que hará que la adopción de nuevas medidas para enriquecer uranio esté fuera del alcance del OIEA.³⁴ En este caso, podemos esperar que Irán inicie nuevas rondas de negociaciones con el nuevo Gobierno de Estados Unidos en el próximo año. Esto podría ser uno de los escenarios y, hasta el momento, ninguna autoridad iraní se ha posicionado al respecto. Sin duda, llegar a esta etapa no sería una opción favorable para Irán y, para evitarlo, prefirió seguir probando las conversaciones con los miembros de los acuerdos nucleares.

³² THOMSON, Adam; SHAH, Sahil. «Europe, Iran and the United States: A Roadmap for 2020». *European Leadership Network (ELN)*. 2020, p. 8.

³³ «Las potencias europeas suministran productos médicos a Irán por primera vez gracias al INSTEX». *Europapress*. [Fecha de consulta 31/3/2020]. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-potencias-europeas-suministran-productos-medicos-iran-primera-vez-gracias-instex-20200331111045.html>.

³⁴ Un plan de cuatro fases para enfrentar las medidas de Estados Unidos: en el caso de la renovación del embargo armamentístico, Irán deberá suspender el tratado de no proliferación. [Fecha de consulta 5/5/2020]. Disponible en <http://newspaper.hamshahronline.ir/id/99748/طرح-۴ماده‌ای-برای-مقابله-اقدامات-آمریکا.html>.

Factor económico, ¿está Irán colapsando debido a las presiones?

La economía es un factor en la orientación de la política exterior y la seguridad internacional, también se supone que es el talón de Aquiles de un país.

El Gobierno de los Estados Unidos intentó sacar a Irán del mercado mundial del petróleo y cortar sus venas financieras de la economía del siglo XXI. Otro desafío ha sido el cumplimiento de Irán con todos los requerimientos establecidos por el Grupo de Acción Financiera Internacional (FATF, por sus siglas en inglés). Todos estos desafíos han tenido un grave impacto en el comercio entre Irán y Europa³⁵, de tal modo que el volumen de comercio de Irán en los años 2019 y 2020 fue notablemente inferior al comercio durante las sanciones entre el 2012 y 2015 (datos de Eurostat).

Es evidente que las sanciones han afectado duramente a la economía de Irán. Algunos economistas sostienen que la economía iraní ha logrado resistir muchos años de dificultades, pero es la primera vez en los últimos 70 años que el Gobierno iraní prácticamente no puede contar con los ingresos petroleros en su presupuesto anual. Irán está experimentando dos años consecutivos del crecimiento negativo³⁶ y la crisis del coronavirus surgió un *shock* dual para este país. Las planificaciones para el presupuesto durante el nuevo año iraní (21 de marzo de 2020 al 20 de marzo del 2021), los ingresos petroleros ocupan 16 % del Producto Interno Bruto (PIB) al suponer que Irán exporte un millón de barril del crudo diario a 50 euros cada uno³⁷, algo que se ve casi imposible suceder. Si bien Jamenei ha nominado al año nuevo iraní (desde 20 de marzo de 2020) como «año de impulsar la producción», las estadísticas indican la caída significativa del poder adquisitivo y el desajuste de la inflación con el salario mínimo. El aumento al 200% del precio de la gasolina en diciembre pasado, que causó el descontento popular y asesinato de protestantes en Irán³⁸, está asociado con el déficit presupuestario causado principalmente por las sanciones. El Gobierno iraní ha tenido que recortar algunos de los subsidios a los servicios públicos y privatizar algunas

³⁵ GERANMAYEH, Ellie ; LAFONT RAPNOUIL, Manuel. «Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act». *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 2019, p. 61.

³⁶ Estimaciones del FMI en abril del 2020. [Fecha de la consulta 26/5/2020]. Disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020#Statistical%20Appendix>.

³⁷ El mundo de la economía: concentración del petróleo en el presupuesto del 1399. [Fecha de la consulta 20/20/2019]. Disponible en <https://donya-e-eqtasad.com-بخش-بانک-بیمه-3602537/16-غلظت-نفت-در-بوندجه>.

³⁸ En noviembre de 2019, tuvieron lugar protestas masivas en Irán que dejó cientos de muertes según fuentes no-oficiales. Según el informe estatal fueron asesinados 230 ciudadanos, mientras Amnistía Internacional publicó recientemente la identidad de 304 de los ciudadanos asesinados en la protesta.

organizaciones y empresas como la Organización de Seguridad Social para compensar el déficit.

Como se mencionó anteriormente, la caída del comercio con la Unión Europea ha empujado a Irán a volverse más dependiente de China. Si la economía iraní logra superar el coronavirus, tal vez no habrá un riesgo de colapso. Sin embargo, el impacto del coronavirus tendrá un impacto mayor que las sanciones³⁹ y puede incitar insurrecciones. Si bien el mercado iraní, como todos los países afectados por el coronavirus, necesita un mayor acceso a medicamentos, dispositivos médicos y un préstamo de organizaciones internacionales, el Gobierno de Trump ha negado el levantamiento de las sanciones para castigar a Irán por no haberse sentado en una nueva mesa de negociaciones. Como destaca Richard Nephew, experto en sanciones económicas en la Administración del expresidente Barack Obama, a pesar de que el presidente Trump argumenta que la medicina y aparatos médicos no son artículos sancionados, en realidad, las transacciones de bienes básicos y humanitarios con Irán están obstruidas por un bloqueo integral⁴⁰. «La administración del presidente Trump ve el coronavirus como otro factor que puede colapsar el sistema económico de Irán»⁴¹ afirma Ali Vaez, analista del Grupo de Crisis Internacional con sede en Washington. A medida que el presidente Trump continúa con su política de máxima presión, la población iraní será la víctima de sanciones sin afectar a las estrategias regionales de la República Islámica.

La dimensión económica del PAIC ha resultado ser la más vulnerable. Las sanciones económicas fueron las primeras en mostrar síntomas, las repercusiones fueron la reducción de las exportaciones de petróleo y la masiva desinversión causada por la retirada de muchas empresas extranjeras, la caída de ingresos *per cápita*, el descontento popular y una mayor securitización por parte del Estado⁴². El Gobierno iraní importa alrededor del 4 % de las unidades de medicamentos consumidos

³⁹ ENGLAND, Andrew; BOZORGMEHR, Najmeh, «Why coronavirus could hit Iran harder than US sanctions». *Financial Times*. [Fecha de la consulta 22/3/2020]. Disponible en <https://www.ft.com/content/ba417ace-6474-11ea-b3f3-fe4680ea68b5>.

⁴⁰ «¿Ayudará el coronavirus a reducir las sanciones a Irán?». *BBC persa*. Programa reproducido en 04/2020, minuto 12. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Btfl-0wuQDo>.

⁴¹ «¿Cuáles serán las consecuencias económicas de la Covid-19 para el mundo e Irán?». *BBC persa*. Programa de debate reproducido en 04/2020, minuto 21. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9MFnoCkhPkg>.

⁴² BEHRAVESH; Maysam. «Escalating External Pressure and Intensifying Internal Repression in Iran». *Inside Arabia*. [Fecha de la consulta 26/8/2019]. Disponible en <https://insidearabia.com/escalating-external-pressure-and-intensifying-internal-repression-in-iran>.

internamente de países europeos, una cantidad pequeña pero de gran importancia, y espera utilizar INSTEX para realizar la importación con fines humanitarios.

En resumen, las condiciones económicas, además de ser un factor determinante en los acontecimientos dentro del país, también pueden moldear la política de Irán con otros actores internacionales.

Europa en la alianza transatlántica: salvar el acuerdo nuclear con Irán

Hasta enero de 2020, las autoridades europeas intentaron en varias ocasiones persuadir a la Administración Trump para que volviera al PAIC, no solo como un acuerdo para la prevención de la proliferación de armas atómicas, sino también como un fruto de la alianza transatlántica y la coordinación política entre Europa y Estados Unidos. Desde enero de 2020 y debido a la escalada de tensiones, se evidenciaron que estos intentos dejaron de tener éxito sin dar los resultados esperados.

Más allá de esta situación, la retirada de Estados Unidos de diversos acuerdos internacionales había arrojado una sombra sobre el papel de ese país en el multilateralismo global. Romper unilateralmente el acuerdo con Irán y reactivar las sanciones secundarias (o extraterritoriales) contra cualquier país o empresa que negocie con ese país, transmitió el mensaje de que el presidente Trump había dado menor valor a las relaciones transatlánticas. Otra consecuencia ha sido revelar que la UE es vulnerable a los choques externos. Esto hizo que Europa se enfrentara a esta pregunta clave: «¿qué pasaría si Estados Unidos ejerciera su presión en futuro para dañar los intereses de Europa con otros socios como China y Rusia?»⁴³.

Se considera un axioma que la alianza con Estados Unidos seguirá teniendo un lugar importante en las políticas de la UE debido a que la posición de Estados Unidos tendrá un papel decisivo en la seguridad europea durante la próxima década, pero con un mayor escepticismo y menor optimismo que en el pasado. Según un informe sobre la perspectiva de seguridad de Europa hasta el 2030, la UE confrontará de modo solitario retos en diversas cuestiones como el tema migratorio, tecnológico, la seguridad y defensa en el Oriente Medio, ante la cual buscará satisfacer sus necesidades mediante

⁴³ LEONARD, Mark; SHAPIRO, Jeremy. «Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act». *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 2019, p. 5.

el fortalecimiento de las capacidades propias y emanciparse de «los paraguas de Washington»⁴⁴. Para materializar esto se requiere una nueva orientación, proponiéndose que Europa, ante una nueva oleada del proteccionismo en el mundo, tendría que replantear y recrear el liberalismo europeo basado en pragmatismo de modo que, por ejemplo, puede fortalecer relaciones con potencias emergentes como China para maximizar sus intereses⁴⁵. El año 2020 puede ser el comienzo del debate sobre estos posibles cambios paradigmáticos para la presente década. Algunos analistas destacan la «soberanía y autonomía estratégica» para la toma de decisiones colectivas de forma autónoma de otras potencias mundiales, lo que podría ser un proceso lento a largo plazo. La fragmentación en Europa, la falta de una coordinación total a nivel comunitario y las vulnerabilidades económicas son algunos de los obstáculos más importantes.

Centrándose en las políticas hacia Irán, Europa compuesta por la UE y el Reino Unido hasta el momento han demostrado intereses comunes para conservar con el PAIC. A pesar de muchas circunstancias, todavía «no hay otra alternativa al PAIC para proteger los intereses de Europa»⁴⁶. La preservación del pacto requiere acción, pragmatismo y «reactivar una diplomacia vigorosa por parte de la UE y E3 para continuar con el interés de Europa y evitar el dominio de la política exterior coercitiva de los neoconservadores norteamericanos»⁴⁷.

⁴⁴ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea». *Documento de Análisis* 08/2019. IEEE. [Fecha de la consulta 6/3/2019]. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.pdf.

⁴⁵ SUS, Monika; HADEED, Marcel, *et. al.* «European Security 2030». *Hertie School y Escuela de Economía de Londres (LSE) y Dahrendorf Forum*, 09/2019, p. 16.

⁴⁶ THOMSON, Adam; SHAH, Sahil. «Europe, Iran and the United States: A Roadmap for 2020». *European Leadership Network (ELN)*. 2020, p. 8.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 9.

Los autores de un análisis sobre el futuro de las políticas de Europa sobre Irán sostienen que «la UE y E3 están convencidos de que el diálogo es la mejor manera de aliviar las preocupaciones sobre el futuro del PAIC y más allá»⁴⁸. El diálogo como se mencionaron anteriormente, puede abarcar cuestiones nucleares, regionales y económicas, y contiene estas características: «amplio en su alcance, cooperativo en campos de interés mutuo, crítico en áreas de desacuerdo y constructivo en tono y práctica»⁴⁹.

Comenzando con el tema del pacto nuclear, se argumenta que cumplir con el PAIC permitirá a Europa eliminar la dimensión nuclear en medio de las fragilidades geopolíticas en Oriente Medio y ayudar a reducir la probabilidad de desencadenar un conflicto más grande. Aunque el choque de enero del 2020 mostró que esta hipótesis es insuficiente, se argumenta que por el momento no se dispone de una mejor alternativa. Mantener el PAIC no solo tiene una justificación legal y de seguridad, sino que —como vemos en el siguiente mapa— también es favorable en la opinión pública, aunque con resultados heterogéneos. En una encuesta realizada por PEW en 2019, muchos ciudadanos europeos (y sobre todo Europa occidental) votaron a favor del pacto nuclear con Irán, marcado en el mapa en color azul que representa 50 % o mayor. Sin embargo, algunos ciudadanos de los países de Europa Central-Oriental, por razones desconocidas, se han mostrado a favor de la estrategia de Trump, marcado en color verde. Indudablemente, las decisiones políticas de los países miembros son asimétricas y esto exige una estrategia que garantice el beneficio de la mayoría de los ciudadanos de los Estados miembros. Una vez publicados los resultados del 2020, se podrá tener una argumentación más actualizada.

⁴⁸ TABRIZI, Ansieh Bassiri; THIERRY, Coville; JALILVAND, David Ramin. «Better Together: Brexit, The E3 and the Future of Europe's Approach Towards Iran». Friedrich Eberto Stiftung (FES). 4/2018, p. 5.

⁴⁹ ALAADIN, Ranj, *et al.* (2019), «Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East». Instituto Affari Internazionali (IAI) y Fundación Europeo de Estudios Progresistas (FEPS), p. 96.

Opinión pública en Europa sobre la salida de EE.UU del pacto nuclear con Irán (2019)

50% < en contra de la retirada del pacto / 50% > a favor de la retirada del pacto

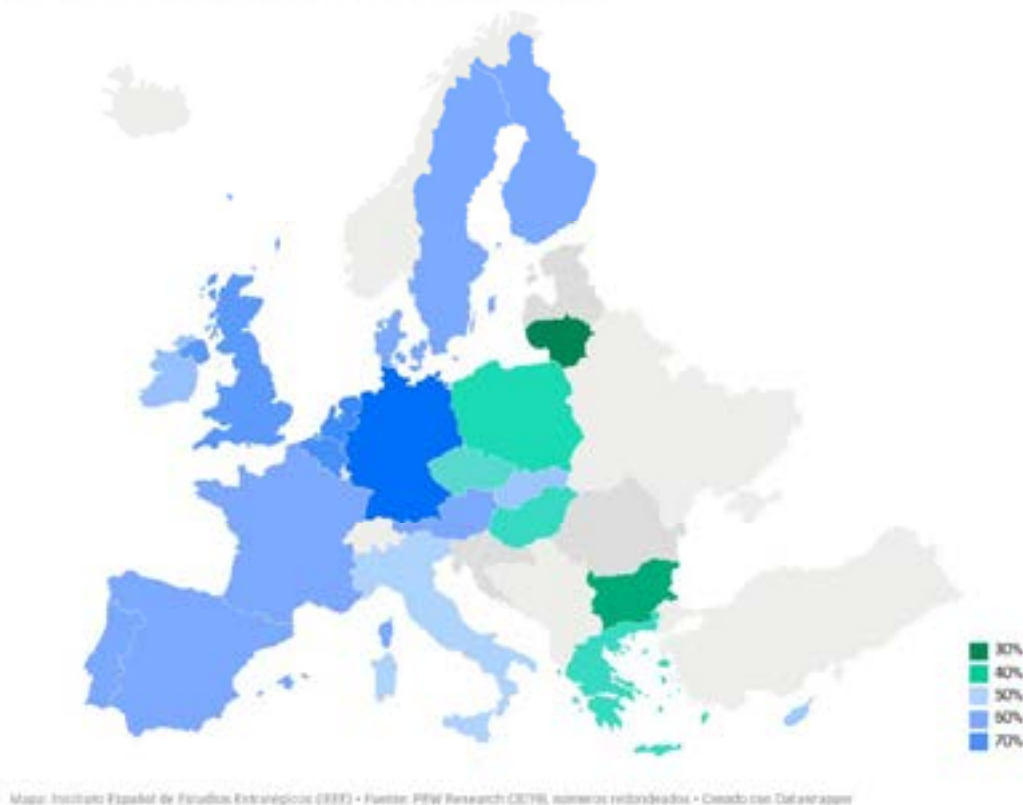


Figura 1. Opinión pública de los ciudadanos europeos sobre la retirada de Trump del PAIC. Fuente: elaboración propia a partir de datos del centro PEW (2019).

La autonomía estratégica en defensa y sus carencias es otro tema que está siendo debatido recientemente. Por ejemplo, se ha planteado la idea de la autosuficiencia en defensa y «crear un ejército europeo» en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Debido a las limitaciones de esta idea, parece que no será una estrategia a corto plazo y, por el momento, parece que Europa está en su mejor interés para fortalecer el «pilar europeo de la OTAN y llevar a cabo operaciones conjuntas de forma autónoma». En otras palabras, Europa en este momento ve la idea del Ejército europeo como «un complemento eficiente de la OTAN», y la autonomía estratégica sirve «para promover la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras, y promover los intereses comunes de los ciudadanos europeos»⁵⁰. Los dos elementos

⁵⁰ LEONARD, Mark; SHAPIRO, Jeremy. «Strategic Sovereignty: How Europe Can Regain the Capacity to Act». *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 2019, pp. 5-11.

mencionados (es decir, el pacto con Irán y la autonomía en seguridad y defensa) son complementarios. Elieh Geranmayeh, analista en el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR), propone que las políticas europeas podrían centrarse en prevenir nuevas inestabilidades en la región, ya que tiene una mayor consecuencia en la seguridad de Europa que en cualquier otra potencia presente en el área⁵¹.

Aunque Estados Unidos y Europa comparten puntos de vista en sus relaciones con los países árabes y con Israel, el problema ha sido la mejor manera de aplicar estas políticas. A diferencia de Estados Unidos, que se considera un incuestionable partidario de los movimientos israelíes, Europa ha optado por rechazar la anexión de Tel Aviv de Cisjordania. Asseburg y Lintl proponen que los actores de la UE, en coordinación con Reino Unido, puedan utilizar su influencia y los principios del derecho internacional público para prevenir las expansiones que están siendo realizadas tras la luz verde que fue otorgada con el «acuerdo del siglo»⁵². Si hubiera un intento firme y eficaz para solucionar el dilema de Israel-Palestina, también se podría negociar con Irán para girar el timón de su política.

La mediación entre Irán y Arabia Saudí podría parecer menos complicada. El Grupo Internacional de Crisis propone que, para 2020, «será necesaria la mediación para mantener abierta una ventana del diálogo regional con la idea de prolongar el cumplimiento del PAIC y evitar la escalada de tensiones con Arabia Saudí». Aunque Irán normalmente tenderá a utilizar mediadores regionales como Omán o Pakistán para dialogar con los Estados del Golfo, los Estados europeos también podrían ayudar a impulsar el diálogo, elevar la confianza entre ellos y poner fin a conflictos regionales como el caso de Yemen⁵³.

Las decisiones de la UE y E3 pueden ser muy influyentes en los escenarios posteriores. Una cuestión compleja —según se mencionó en el apartado anterior— es el futuro del embargo armamentístico de la ONU a la República Islámica. Granmaye ha planteado que «Francia, Alemania y el Reino Unido tendrán que decidir si apoyan la

⁵¹ GERANMAYEH, Ellie, *et al.* «Europe and Iran in a Fast-Changing Middle East». *Instituto Affari Internazionali (IAI) y Fundación Europeo de Estudios Progresistas (FEPS)*. 2019, p. 52.

⁵² LINTL, Peter; ASSEBURG, Muriel, «Annexations in the West Bank: Europeans need to punch their weight». *German Institute for International and Security Affairs*. [Fecha de la consulta 20/5/2020]. Disponible en <https://www.swp-berlin.org/en/publication/annexations-in-the-west-bank-europeans-need-to-punch-their-weight>.

⁵³ «The Iran Nuclear Deal at Four: A Requiem?». Bruselas: International Crisis Group, 16/1/2020, Informe sobre el Oriente Medio, número 210.

causa de los Estados Unidos o si se oponen. Ninguna de las opciones es ideal y cualquiera de las dos podría tener consecuencias desastrosas para el acuerdo nuclear de 2015. La mejor opción podría ser dejar que expire el embargo, pero simultáneamente forzar nuevas condiciones estrictas sobre las transferencias de armas convencionales»⁵⁴.

Finalmente, el tercer pilar es la economía lo que distingue a la Unión Europea como bloque. La Unión intenta perseguir los lazos económicos de manera que satisfagan sus objetivos geoestratégicos.

Los elementos para impulsar el diálogo

Con base en las circunstancias de 2019 hasta la mitad de 2020 analizadas en el capítulo anterior, existe alguna evidencia de la materialización de los tres elementos: cumplimiento del JCPOA, estrategias regionales y herramientas económicas. Al mismo tiempo, varios obstáculos diluyen las expectativas.

En abril de 2020, el Consejo de la Unión Europea se sumó a la invitación de las Naciones Unidas en el alto el fuego inmediato a la luz de la pandemia mundial de coronavirus^{55,56}. Simultáneamente, Francia anunció retirar temporalmente sus tropas de Irak como una posible medida táctica. Además, las autoridades iraníes anunciaron estar negociando con Rusia el cese al fuego en Yemen y Siria. Arabia Saudí, por su parte, ha anunciado pausar el ataque contra Yemen. Estos parecen ser pasos que pueden aproximar la posición de los actores presentes en la región para calmar la situación.

Varios exdiplomáticos estadounidenses y europeos le pidieron a Trump que suavizase las sanciones contra Irán, lo que hasta el momento no ha sucedido⁵⁷. El Gobierno de

⁵⁴ GERANMAYEH, Elie. «How Europe can avert a clash over the Iran arms embargo». *ECFR*. [Fecha de la consulta 29/4/2020]. Disponible en https://www.ecfr.eu/article/commentary_how_europe_can_avert_a_clash_over_the_iran_arms_embargo.

⁵⁵ «COVID-19: UN chief calls for global ceasefire to focus on 'the true fight of our lives'». *News UN*. [Fecha de la consulta 23/3/2020]. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972>.

⁵⁶ «Declaration by the High Representative Josep Borrell on behalf of the EU on the UN Secretary General's appeal for an immediate global ceasefire». Consilium Europa. [Fecha de la consulta 3/4/2020]. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/03/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-un-secretary-general-s-appeal-for-an-immediate-global-ceasefire>.

⁵⁷ MORELLO, Carol. «Former U.S. diplomats and European leaders call for easing sanctions against Iran». *The Washington Post*. [Fecha de la consulta 6/4/2020]. Disponible en

Estados Unidos en los próximos meses dará un paso más e intentará reactivar las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU (Resolución 2231) para impedir que Teherán acceda o exporte armamentos convencionales. Según un reportaje de *The New York Times*, la Administración de Trump parece firme en su política de «máxima presión» y le conviene retornar las sanciones de la ONU con o sin consultar con los otros miembros del Consejo⁵⁸. En los próximos meses se verá si las partes –en este caso Francia y Reino Unido entre otros miembros europeos no permanentes– quieren prevenir o retrasar otra escalada de tensiones en Oriente Medio o en cambio generar nuevos escenarios para el año siguiente. En cualquier caso, la votación por la resolución de Estados Unidos para extender el embargo de armas a Irán será uno de los temas polémicos de política exterior para las potencias involucradas en el Consejo de Seguridad.

Para ayudar a Irán a mitigar el efecto de la pandemia, la UE y el E3 anunciaron que habían lanzado en marzo el Instrumento de Apoyo a los Intercambios Comerciales (INSTEX) que sirve para exportar materiales básicos a Irán a través de vehículos con fines especiales (SPV, por sus siglas en inglés). Los préstamos financieros también son altamente efectivos en los tiempos de la pandemia. Josep Borrell, alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, anunció el apoyo formal de la UE para levantar las sanciones contra Irán y para otorgar 5.000 millones de euros a través de mecanismos de emergencia del Fondo Monetario Internacional⁵⁹. La solicitud de Irán en la concesión de préstamos ha sido rechazada por Estados Unidos quien, dentro del FMI, posee una gran cuota de los derechos especiales de giro (DEG)⁶⁰ y un poder de veto que cuenta como mayoría absoluta⁶¹. Mientras tanto, Irán y Europa han estado tratando de materializar este tema a través de INSTEX. En este sentido, el

https://www.washingtonpost.com/national-security/former-us-diplomats-and-european-leaders-call-for-easing-sanctions-against-iran/2020/04/06/50444b3a-77a5-11ea-8cec-530b4044a458_story.html.

⁵⁸ SANGER, David. «To Pressure Iran, Pompeo Turns to the Deal Trump Renounced». *The New York Times*. [Fecha de la consulta 26/4/2020]. Disponible en <https://www.nytimes.com/2020/04/26/world/middleeast/us-iran-nuclear-deal-pompeo.html>.

⁵⁹ «Borrell lamenta el veto de EE. UU. en el FMI a la petición de ayuda de Irán por el coronavirus». *Europapress*. [Fecha de la consulta 22/4/2020]. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-borrell-lamenta-veto-eeuu-fmi-peticion-ayuda-iran-coronavirus-20200422203859.html>.

⁶⁰ «IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors». Fondo Monetario Internacional. [Última actualización 26/5/2020]. Disponible en <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>.

⁶¹ HOUTVEN, Leo Van. «Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability». Washington: Fondo Monetario Internacional 2002, p. 12. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam53/pam53.pdf>.

mecanismo INSTEX intenta materializar parte de las expectativas económicas de Teherán para salvaguardar el trato.

El tema de Israel-Palestina y el programa de misiles serían otros dos temas para debatir. El primero ha sido fundamental para generar la situación actual, y su resolución podría depender de cómo implementar la idea de dos Estados de modo constructivo para que todos los actores regionales lo lleguen a reconocer, pero eso parece muy difícil de lograr en 2020. La UE se ha opuesto formalmente contra los planes expansionistas de Tel Aviv y las posiciones recientes de Teherán sobre Israel. La segunda cuestión también relacionada con lo anterior es el programa de misiles de la República Islámica. Es casi improbable que Irán deshaga los misiles balísticos, pero como argumenta International Crisis Group, «el tema de discusión podría centrarse en no aumentar el alcance de los misiles y cambiar políticas regionales de Irán en cambio de mecanismos económicos». El informe añade: «de esta manera, incluso en ausencia de la cooperación con Estados Unidos, Europa puede salvar a PAIC... de otra manera esto puede acelerar la muerte del PAIC y marginar los países europeos»⁶².

El diálogo también sirve para revisar los desacuerdos. Teherán reclama que la UE elogia el JCPOA sin hacer lo suficiente para salvarlo. Los problemas regionales, la presión de Estados Unidos y el encarcelamiento de personas con doble nacionalidad en Irán por cargos de espionaje pueden crear dificultades. No obstante, la cooperación nuclear entre Irán y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) también se ha descrito tras la visita del director general del OIEA, Rafael Grossi, a Irán. A pesar de los obstáculos, la evidencia muestra que las puertas de la diplomacia permanecerán abiertas en los próximos meses.

Conclusiones

En este documento hemos analizado brevemente los puntos que, en 2020, pueden ser objeto de diálogo entre Irán y Europa (principalmente la UE, pero también el Reino Unido). El Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), las cuestiones de Oriente Medio y poner operativo un canal financiero independiente son los puntos con los que la Unión Europea como actor puede demostrar su liderazgo. Estos puntos pueden tener

⁶² «The Iran Nuclear Deal at Four: A Requiem?». Bruselas: International Crisis Group 16/1/2020, Informe sobre el Oriente Medio, número 210.

elementos más específicos con los que Irán y Europa pueden estar de acuerdo o disputar, pero debido a las circunstancias imperantes y los intereses mutuos, allana el camino para el diálogo y el pragmatismo a lo largo de 2020.

Al abordar las acciones de Europa como un actor global, no se pueden subestimar los lazos transatlánticos en términos financieros, militares y tecnológicos. No se puede descartar la gran influencia de Estados Unidos en las decisiones de Europa y tampoco se debe olvidar de las limitaciones internas de Europa como, por ejemplo, la crisis existente y la falta de un consenso total en la UE con respecto a Irán. Este último ocurre debido al diferente grado de conocimiento o poder que existe en cada país europeo para implementar una estrategia cohesiva, lo que implica que el plan sobre Irán sea un lastre para unos pocos gobiernos europeos.

Por otro lado, en la República Islámica de Irán como una potencia regional, el sector pragmático intenta llevar a cabo un refuerzo extraordinario para llevar a cabo un plan de diálogo con la UE. Si bien existen divergencias y paradojas en las políticas de Irán y, a pesar de su carácter político-cultural que parecen ser diferentes a los valores europeos, no existen elementos que se consideren una amenaza para el interés o la seguridad de cada uno. Si bien los puntos de coincidencia no están muy diversificados, podrían ser objeto de revisión durante los próximos meses.

La visión de «estrategia autónoma» alude a que la postergación de Europa a la espera de que Estados Unidos determine los escenarios futuros puede interpretarse como una socavación del liderazgo europeo en asuntos relacionados con su interés político, geoestratégico y económico. Para alcanzar esto también es importante que los participantes en Teherán decidan adoptar cierta flexibilización en sus políticas en Oriente Medio y acelerar las futuras conversaciones. Detallar los escenarios hasta finales de 2020 es variable, difícil de pronosticar y no cabe en esta opinión. Tal vez Europa finalmente decida acompañar a Estados Unidos reactivando el mecanismo de disputa en la ONU, para lo cual también habría que ver los movimientos de China y Rusia. Otro escenario es conservar el pacto en cooperación con China y Rusia durante 2020, y después comenzar otra serie de negociaciones multilaterales con Teherán. En este escenario, los resultados de las elecciones en Estados Unidos también pueden influir.

Mientras tanto, se puede argumentar con certeza que en los siguientes meses veremos más desafíos, y todavía existe la posibilidad de otra confrontación militar entre Irán y Estados Unidos. Es posible que la comunicación, el diálogo y la cooperación no resuelvan todos los puntos de desacuerdo, pero pueden diagnosticar mejor los desafíos y prepararnos para ingresar al 2021 al menos no peor que el 2020 en el multilateralismo.

*Kamran Vahedi**

Analista en Relaciones Internacionales y Economía Política de Oriente Medio