

MEMORANDO Nº 244/2020

**ALIANZAS INEXPLORADAS EN EL GOLFO PÉRSICO EN TIEMPOS DE LA
COVID-19: ESPAÑA E IRÁN EN EL SIGLO XXI**

AUTORÍA: IRENE MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

Investigadora asociada en el Institute for Statecraft y en el Economic Research Forum (ERF).
Es profesora en la facultad de Relaciones Internacionales en la Universidad Blanquerna de Barcelona.

Panel: Oriente Próximo y Norte de África

Fecha: 19/05/2020

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>

RESUMEN

Desde principios del siglo XXI, la relación entre la UE e Irán ha pasado por diferentes fases derivadas del rol cambiante de ambos interlocutores en la región MENA. La retirada de los EE. UU. del JCPOA y la reimposición de sanciones hirieron de gravedad al acuerdo, mientras los países europeos trataban de proteger aquellas de sus empresas que operan en el país asiático. En este contexto de incertidumbre y desconfianza, en el seno de la UE se pueden identificar diferentes niveles de compromiso en las relaciones bilaterales con Irán. España, un país que había focalizado su relación con Teherán en la importación de hidrocarburos, comenzó tímidamente a buscar la diversificación de oportunidades económicas en el país. Como consecuencia de la fractura del JCPOA, España se verá obligada a recalibrar su estrategia, y así e incluir Irán en un enfoque regional más amplio, que le permita capitalizar tanto sus intereses como sus fortalezas. La realidad post-Covid 19 perfila la necesidad de una nueva dirección en los canales de colaboración existentes entre Irán y España, así como un mayor compromiso de Madrid hacia las iniciativas de la UE con respecto a la región MENA.

IRÁN Y LA UE: EL CONTEXTO MÁS AMPLIO

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) e Irán son complejas y no han estado exentas de altibajos. Los vínculos de Teherán con Bruselas reposan sobre varios niveles y dimensiones que van desde el comercio y la energía a las relaciones políticas y las cuestiones de seguridad. Los factores que dan forma al diálogo han atravesado diferentes fases: el compromiso, la negociación y, finalmente, las sanciones. La Revolución Islámica de febrero de 1979, más particularmente el cambio significativo que ésta conllevó en materia de política exterior, llevó a la ruptura de lazos entre Irán y las potencias occidentales. No obstante, los países de Europa occidental trataron de no romper por completo sus relaciones diplomáticas con Irán. Esfuerzos que, no obstante, se vieron limitados por la posición firme de Washington ante el tono fuertemente antioccidental de la política exterior iraní desde entonces.

El nuevo milenio trajo consigo la culminación del Diálogo Integral (“Comprehensive Dialogue”) puesto en marcha en 1997 por la UE. En el año 2000 se iniciaron las negociaciones para un Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica (TCA, por sus siglas en inglés) que cubriría cuatro áreas: derechos humanos, terrorismo, no-proliferación y el proceso de paz en Oriente Medio. El TCA tenía como objetivo la profundización de las relaciones entre la UE e Irán. Bruselas buscaba una relación más fluida con Teherán para obtener cierta influencia en cuestiones relevantes para los países europeos. Tanto la interdependencia económica como el diálogo político podían conducir a la adopción de compromisos significativos con un país que genera dilemas. Aunque las políticas y disposición para cooperar de la UE no eran incondicionales, al TCA se sumó un Acuerdo de Diálogo Político (PDA, por sus siglas en inglés). Ambos se convirtieron en herramientas prometedoras, gracias muy particularmente a la actitud inicialmente receptiva del presidente iraní Mohammad Khatami (1997-2005).

En 2003, sin embargo, la crisis nuclear iraní se convirtió en protagonista absoluta, y se desvanecieron todas las perspectivas de una relación exitosa entre la UE e Irán. La UE, que había adquirido una dilatada experiencia en tratar con el país, consideraba que romper las relaciones era un error que podría socavar la posibilidad de moldear la conducta del régimen, tanto en Oriente Medio como en el propio país. Sin embargo, la postura de confrontación y falta de cooperación adoptada por Estados Unidos, ya fuera a través de sanciones, diplomacia

Memorando Opex Nº 244/2020. Alianzas inexploradas en el golfo Pérsico en tiempos de la COVID-19: España e Irán en el siglo XXI

coercitiva o postura militar, limitó enormemente la capacidad de Bruselas de negociar con Teherán, y obstaculizó los intentos del bloque de alcanzar un acuerdo exitoso.

Una vez conocido el alcance del programa nuclear iraní, el enfoque de la UE - encabezada a este respecto por Francia, Alemania y el Reino Unido, el llamado "E3", experimentó un cambio drástico, de compromiso a presión activa y, en última instancia, sanciones. El programa nuclear se vio impulsado por la postura intransigente y agresiva adoptada por el recién elegido presidente de Irán, Mahmud Ahmadineyad (2005-2013). Su comportamiento alienó profundamente a la administración estadounidense, y truncó los primeros intentos para desarrollar un canal de diálogo y cooperación entre los países europeos e Irán. Bruselas navegaba contra un viento de frente excesivo, y se vio obligada a renunciar, al menos temporalmente, a su voluntad de comprometerse con Teherán.

Además de la estrategia implacable de Ahmadineyad con respecto a la cuestión nuclear, la UE consideraba que la política exterior de Irán representaba una amenaza para la estabilidad de Oriente Medio y, eventualmente, la del continente europeo. Decepcionado y sin un plan alternativo claro a la vista, la Unión comenzó a alinearse con otros actores internacionales dispuestos a articular una estrategia común. Bruselas inició un diálogo con Estados Unidos, y a su vez identificó a un grupo más diverso de países para compensar la postura poco ductil de Washington, llegando finalmente a incluir a China y Rusia en la iniciativa. La UE consideraba, además, que el programa nuclear iraní debía ser sometido a un control internacional que ayudara a dar una imagen más convincente. Como resultado, el E3 se convirtió en el P5 + 1 (Estados Unidos, China, Rusia, Francia, Gran Bretaña y Alemania).

De 2006 a 2016, se desarrolló un proceso doble, que combinaba por un lado la presión por parte de los estadounidenses y, por otro, el diálogo y las intensas negociaciones en el marco del P5 + 1. Este proceso condujo al "acuerdo nuclear" final en julio de 2015, bajo el nombre de Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA, por sus siglas en inglés). La solidez y fuerza de JCPOA -acuerdo extremadamente sofisticado- es la de los países signatarios. El éxito de la diplomacia de la UE en integrarse y coordinarse con la de Estados Unidos simboliza la confianza del bloque europeo en la posibilidad de articular una estrategia alternativa al simple aislamiento y contención del régimen iraní.

2017 representó un punto de inflexión para las relaciones entre Irán y Occidente. El JCPOA perdió a uno de sus principales firmantes: Estados Unidos, que bajo la administración de Donald Trump, decidió revertir su política hacia Teherán, acabando de un plumazo con más de una década de esfuerzos diplomáticos conjuntos con la UE, Rusia y China. Washington adopta hoy una política llamada de "presión máxima" que tiene como objetivo asfixiar a Irán, tanto económica como diplomáticamente, mediante la reimposición de sanciones extraterritoriales. Aunque la campaña de Estados Unidos puede ser considerada fructífera en lo que respecta a su propósito de aislar a Irán desde el punto de vista económico, no ha logrado alterar el contexto político del país. Más bien al contrario, ha reforzado una narrativa de línea dura por parte de los ayatolás, en virtud de la cual Irán sufre un asedio que justifica su postura beligerante.

Una vez más la UE y Estados Unidos siguen estrategias divergentes en lo que a Irán se refiere. Mientras la administración de Donald Trump impone, y en ocasiones intensifica una política firme e incisiva contra Teherán, los países de la UE no logran diseñar una política integrada, más allá de preservar lo que se ha convertido ya en un acuerdo inoperante. La dilación europea va de la mano de una inquietante incapacidad para proteger a sus empresas de las sanciones estadounidenses.

¿AMPLIANDO EL ENFOQUE?

Una de las acciones europeas más destacadas para preservar el JCPOA la representó el Instrumento en Apoyo de los Intercambios Comerciales (INSTEX, por sus siglas en inglés). La entidad de propósito especial (Special Purpose Vehicle en inglés) desarrollada por los países del E3 ha sido diseñada para facilitar los intercambios comerciales con Irán para productos no sujetos a sanciones. Su implementación ha estado marcada por profundas preocupaciones legales y políticas. Si bien se concibió en un primer momento como un mecanismo de la UE, finalmente se ha acabado estableciendo como una empresa privada en la que los países del E3 figuran como Estados miembros fundadores. En noviembre de 2019, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Noruega, los Países Bajos y Suecia declararon en un comunicado su disposición a unirse a la plataforma, mientras que España a pesar de anunciar en marzo de 2019 su interés en unirse, no ha dado aún ningún paso más para formalizar esa

Memorando Opex Nº 244/2020. Alianzas inexploradas en el golfo Pérsico en tiempos de la COVID-19: España e Irán en el siglo XXI

adhesión. Sin entrar a debatir la capacidad del mecanismo para posibilitar con éxito el comercio entre sus miembros, España podría reconsiderar unirse a INSTEX como un paso adicional hacia un apoyo más decidido a los esfuerzos diplomáticos de la UE hacia el JCPOA.

El escenario posterior al asesinato de Qassem Suleimani a principios de 2020 junto con el limitado avance en el desarrollo de medidas para contrarrestar las sanciones de Estados Unidos, puso en el foco no sólo la creciente falta de comunicación entre los países de la UE y su aliado transatlántico, sino también lo lejos que se está aún de alcanzar una estabilidad sostenible y duradera en Oriente Medio. El estallido de la crisis del COVID-19, sin embargo, ha resituado al INSTEX -y con éste, la UE- en una posición constructiva. Irán se mantiene, por ahora, como el país más afectado en Oriente Próximo por el nuevo coronavirus: se enfrenta tanto a una emergencia de salud pública como a una economía maltrecha. Con más urgencia que antes del estallido de la pandemia, el país busca canales alternativos para recibir ayuda humanitaria y apoyo económico.

El 31 de marzo de 2020, más de un año después de su anuncio, el INSTEX logró su primera transacción con la exportación de productos médicos de Europa a Teherán. Si bien las comunicaciones oficiales han ofrecido pocos detalles, los medios indican que la transacción se hizo por un valor de 500.000 euros, muy inferior a las necesidades de la República Islámica. Irán ha propuesto un uso alternativo, e inesperado, de INSTEX. Teherán ha solicitado al Fondo Monetario Internacional (FMI) un préstamo de 5.000 millones de dólares para financiar su lucha contra la pandemia y rescatar una economía gravemente afectada por las últimas sanciones de Estados Unidos. Funcionarios iraníes han sugerido que el préstamo podría pagarse directamente a través de INSTEX o del Acuerdo Comercial Humanitario Suizo (SHTA, por sus siglas en inglés) auspiciado por Estados Unidos, a través del cual Suiza ha desarrollado un canal humanitario y médico hacia Irán desde febrero de 2020. Teherán parece confiar en que, con el apoyo de Europa, podría alcanzar el 51% de los votos necesarios para recibir el préstamo. A pesar de que Estados Unidos dejó claro que retrasaría la solicitud, el director regional del FMI ha anunciado su intención de cursar la petición de Irán.

ESPAÑA E IRÁN BAJO LA ÉGIDA DE LA UE

Desde el punto de vista histórico, España e Irán han mantenido una relación meramente transaccional, a pesar del interés y la voluntad del lado iraní de profundizar los vínculos bilaterales. España, como Estado miembro de la UE, formó parte de las conversaciones para el diseño del JCPOA, pero nunca se ha perfilado como uno de los Estados europeos más activos en cuanto a los asuntos iraníes. En un principio, la creación del E3 no contó con el apoyo del gobierno español o, ya que desde Madrid se percibió como una iniciativa no oficial que no representaba a la UE en su conjunto.

Los factores económicos han sido el principal estímulo del interés español hacia Irán, tanto en los años previos como posteriores al JCPOA. Este marco de compromiso económico puso las bases para un diálogo diplomático fluido, y un refuerzo en la relación bilateral. Aún así, el excesivo énfasis en la dimensión financiera ha reducido las opciones para que la relación abarque otras áreas. En las últimas dos décadas, el número de delegaciones diplomáticas iraníes que han visitado Madrid ha superado ampliamente los viajes de sus homólogos españoles a Teherán. A lo largo de los mandatos de los últimos cuatro presidentes del Gobierno, tan sólo José María Aznar visitó Irán en octubre de 2000. La última visita de un ministro español de Asuntos Exteriores (MAE) a Teherán fue en 2018. En aquella ocasión, Alfonso Dastis justificó la visita haciendo mención al interés de España por involucrarse más activamente en los asuntos del golfo Pérsico. No es menos cierto, no obstante, que la diplomacia española ha utilizado de manera frecuente foros y cumbres internacionales para celebrar reuniones privadas con sus homólogos iraníes.

Aunque la cordialidad siempre ha sido la norma, la relación bilateral no ha trascendido, por lo general, la posición europea, y podría ser definida como 'discreta'. Uno de los pocos momentos de tensión en las relaciones diplomáticas entre España e Irán tuvo lugar cuando la viuda y el hijo del Sha, Farah Diba y Reza Pahlavi, fueron invitados a la boda del hoy rey de España, Felipe VI. La invitación fue recibida con una protesta formal por parte del gobierno iraní, así como un aplazamiento de la visita de su ministro de exteriores a Madrid. La respuesta de Irán cogió por sorpresa a la diplomacia española, pero sus esfuerzos para resolver la cuestión resultaron exitosos.

España ha tendido a dejar que fueran otros Estados miembros los que tomaran la iniciativa con respecto a Irán. La creación del E4 a principios de 2019 representó un claro ejemplo de la débil posición de la diplomacia española con respecto al dossier iraní. En este sentido, son varias las ocasiones en que países europeos han llegado a dejar a un lado a Madrid. Como respuesta a la solicitud por parte de Irán, el E3 invitó a Italia a unirse al grupo. El propósito era discutir temas regionales, en particular el papel de Irán en Yemen y Siria, para no plantear estas deliberaciones como parte del formato JCPOA. Madrid no recibió con satisfacción la formación del nuevo grupo, percibido como su exclusión deliberada del diálogo de alto nivel con un país clave para la estabilidad geopolítica de Oriente Medio. No obstante, el grupo continuó con su agenda y celebró consultas políticas en Bruselas. Por si esto fuera poco, designó un enviado especial en agosto de 2019. La decisión de incluir a Italia ha sido considerada como un paso natural por analistas especializados en cuestiones iraníes, pero ha amplificado la brecha diplomática entre España y la UE con respecto a asuntos de la región MENA que no estuvieran directamente relacionados con el Magreb.

La relativa pasividad de España hacia Irán no ha sido óbice para que Irán haya tratado de forjar una relación más sólida con Madrid y no exclusivamente basada en intereses económicos. En este sentido, es fundamental tener en cuenta que Irán concibe su estrategia regional en términos de MENA y no únicamente de Oriente Medio y contempla la cuenca mediterránea como un área relevante en el medio plazo. La posición geopolítica de España, Italia y Francia invita a un diálogo regular con sus homólogos del sur del Mediterráneo. Sin embargo, mientras que Italia y Francia mantienen hasta cierto punto un diálogo continuo con Irán, este no es el caso de España.

En 2018, Marruecos rompió relaciones diplomáticas con Irán, y desde entonces Teherán ha intentado establecer un canal de comunicación extraoficial para poder reanudar el diálogo con el país norteafricano. Madrid se perfila como un potencial socio privilegiado al respecto: no solo mantiene una relación política dinámicas y profundas con Marruecos y es el principal socio comercial de Rabat, sino que también posee una relación fluida y densa con Argelia.

Memorando Opex Nº 244/2020. Alianzas inexploradas en el golfo Pérsico en tiempos de la COVID-19: España e Irán en el siglo XXI

España ha respaldado infatigablemente la necesidad de compromiso diplomático con Irán como la solución más sostenible y duradera frente a las múltiples crisis en las que está involucrado el país. Aunque Madrid ha apoyado todas las sanciones impuestas en el seno de Naciones Unidas contra Irán, esta postura no ha impedido que España sea uno de los países más claros en su rechazo a la imposición de sanciones adicionales sobre el país. En 2009, el gobierno español unió fuerzas con Austria, Chipre, Grecia y Suecia para oponerse a una lista de sanciones adicionales más estrictas propuestas por el E3. En 2018 reiteró su desaprobación, junto con Italia y Austria, a una propuesta que tenía como objeto imponer prohibiciones de viaje y congelamiento de activos a alrededor de 15 ciudadanos, empresas y grupos iraníes vinculados al programa de misiles balísticos de Irán y al papel del país en la guerra en Siria.

EL DINERO MANDA

Mientras los países europeos tratan de impedir que se desmorone la dimensión económica del JCPOA, la campaña de "presión máxima" de Estados Unidos ha dado sus frutos. Las sanciones en el extranjero impuestas por Washington han tenido un impacto profundo sobre los negocios europeos en Irán. Las sanciones fueron reintroducidas en dos oleadas en un primer lugar tenían como objetivo la aviación comercial, los metales preciosos, los automóviles, las alfombras y, más importante aún, el bloqueo a la compra de dólares por parte de la administración iraní así como el cambio de divisa. Estas sanciones también se aplican a empresas europeas que suministran servicios vinculados a los sectores mencionados, como el transporte marítimo. La segunda ola de sanciones se enfocó en los servicios financieros, de seguros y energía, junto con transacciones de entidades financieras no estadounidenses con el Banco Central de Irán y otros bancos iraníes. Esta segunda tanda ha sido especialmente perjudicial para la economía iraní, ya que se ha concentrado sobre dos canales esenciales para el país: por un lado, una de las principales fuentes de ingresos del país, las exportaciones de petróleo, y, por otro, el acceso a los mercados financieros globales.

Los esfuerzos por proteger las empresas europeas presentes o con lazos en Irán han sido hasta ahora desalentadores. Si bien los representantes de la UE se comprometieron a desarrollar mecanismos para dar cobertura a las empresas europeas frente a las sanciones

Memorando Opex Nº 244/2020. Alianzas inexploradas en el golfo Pérsico en tiempos de la COVID-19: España e Irán en el siglo XXI

estadounidenses, la realidad deja mucho que desear. Además del muy publicitado INSTEX, no existe instrumento alternativo. Por si esto fuera poco, al escenario de incertidumbre e inseguridad como consecuencia de las sanciones de Estados Unidos y al temor a represalias del país, hay que sumar que trabajar con Irán nunca ha sido una aventura fácil para las empresas europeas.

Hacer negocios con Irán exige niveles considerables de paciencia y conocimiento del entorno. Ambigüedad y confusión se han convertido en palabras familiares para describir los negocios con la República Islámica. Irán ha invertido enormes esfuerzos en cumplir con los estándares financieros internacionales: la estructura opaca de su economía, caracterizada por una relación entrelazada entre empresas privadas, Estado, instituciones de seguridad y fundaciones religiosas, dificulta la entrada de inversores internacionales o incursiones comerciales. También es necesario tener en cuenta cuestiones más habituales en países en vías de desarrollo como la falta de transparencia, los complejos procedimientos fiscales y la ambigüedad en el cumplimiento de la ley, para comprender el conjunto de dificultades al que se enfrentan las empresas europeas cuando se plantean adentrarse en el mercado iraní.

El entusiasmo inicial generado por la perspectiva de un nuevo mercado de más de 80 millones - la economía iraní es la más grande fuera de la Organización Mundial del Comercio (OMC)- pronto se dio de bruces con la realidad de un sistema complejo y confuso. La voluntad de Teherán de impulsar su solicitud para ser miembro de la OMC (presentada en un primer momento en 1996) fue bien recibida por los países europeos, en vista de que un proceso más transparente agilizaría considerablemente las transacciones comerciales y económicas. Sin embargo, la férrea oposición por parte de la administración estadounidense llevó al gobierno iraní a descartar oficialmente la posibilidad de unirse a la OMC en septiembre de 2017.

La incapacidad para cumplir con los estándares desarrollados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), una institución intergubernamental dedicada a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, representa otra barrera crítica para hacer negocios en Irán. El país fue designado como "jurisdicción de alto riesgo y no cooperativa" en 2008, en vista de que había realizado escasos esfuerzos para combatir las actividades competencia del GAFI. En 2016, como consecuencia de los intentos de Teherán

Memorando Opex N° 244/2020. Alianzas inexploradas en el golfo Pérsico en tiempos de la COVID-19: España e Irán en el siglo XXI

de reformar su sistema bancario en el marco del JCPOA, el GAFI decidió congelar las contramedidas contra la República Islámica, aunque sin renunciar a calificar de "alto riesgo" al país. Para cumplir con las medidas requeridas para evitar ser incluido en la lista negra, el parlamento de Irán aprobó en 2019 una ley muy controvertida y disputada, pero no logró ratificar el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y la Convención de Palermo contra la Delincuencia Transnacional Organizada. La fecha límite era febrero de 2020, y el GAFI anunció que revocaría la suspensión de las medidas otorgadas en 2016.

Por lo que respecta a España, y en línea con otros países europeos, la gran mayoría de sus importaciones procedentes de Irán estaban relacionadas con el sector de los hidrocarburos. En el contexto pre-JCPOA, los datos de comercio bilateral apuntaban a una relación económica impulsada principalmente por los combustibles fósiles, gravemente afectada entre 2011 y 2014 cuando las relaciones comerciales con Irán se redujeron considerablemente debido a las sanciones por el programa nuclear. Tras la firma del "acuerdo nuclear", la prensa se inundó de análisis que sugerían que Irán podría convertirse en una oportunidad de oro para las empresas españolas. En septiembre de 2015, justo antes de la implementación del JCPOA, tres ministros españoles acompañaron a una delegación de unos 50 líderes empresariales a Teherán con la intención de construir un puente entre las comunidades empresariales de ambos países. Sin embargo, las altas expectativas no se cumplieron y no se alcanzaron acuerdos para implementar ningún proyecto relevante.

Las delegaciones empresariales españolas que viajaban a Irán estaban fundamentalmente formadas por Pymes en busca de nuevos mercados de exportación. Apenas se han producido inversiones significativas por parte de empresas españolas en Irán, con la excepción de algunas Pymes en la industria cosmética y la moda que encontraron un mercado interesante para sus productos. El riesgo intrínseco en el país y el limitado apoyo del sector financiero español ha desanimado a las empresas españolas a avanzar en sus incursiones. En Austria, Alemania, Italia o Dinamarca, instituciones financieras de tamaño medio encontraron homólogos iraníes con los que poder trabajar y así ayudar a desarrollar el negocio en Irán para las empresas nacionales. Desafortunadamente este no ha sido el caso de España, donde la mayoría de bancos tenían cierta exposición al mercado americano y se han negado a trabajar con instituciones iraníes a pesar del JCPOA. No debería sorprender

Memorando Opex N° 244/2020. Alianzas inexploradas en el golfo Pérsico en tiempos de la COVID-19: España e Irán en el siglo XXI

que los bancos españoles titubearan a la hora de desarrollar vínculos con Irán, el mensaje de la nueva administración estadounidense era claro desde el principio: cualquier negocio o actor involucrados con Irán estaría expuesto a sanciones.

Algunas instituciones financieras españolas de tamaño medio, impulsadas por el interés de sus clientes en el mercado iraní y con una exposición limitada al régimen de sanciones de Estados Unidos, se plantearon entrar en el mercado iraní. Sin embargo, al analizar posibles instituciones financieras con las que trabajar, se toparon con una considerable dificultad a la hora de adquirir datos e información fiables y terminaron desistiendo. También ha habido apoyo institucional para fomentar el comercio con Irán, principalmente a través de instituciones españolas de crédito participadas por el Estado. La Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), ofreció líneas de crédito a empresas españolas que desearan hacer negocios en el país a partir de la implementación del JCPOA. Estos mecanismos ya habían estado operativos hasta 2010 cuando las sanciones de la UE prohibieron explícitamente la provisión de seguros de crédito respaldados por instituciones públicas. En el primer año y medio del acuerdo nuclear, esta institución de crédito contribuyó con 2.700 millones de euros en garantías para la exportación a Irán. Otro instrumento de crédito español, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa, creado para financiar operaciones y proyectos de especial interés para la estrategia de internacionalización de la economía española, tipificó a Irán como uno de los países de "interés especial" desde 2016 hasta 2019.

Las pocas empresas españolas que tenían contratos sustanciales o proyectos comerciales significativos en Irán se vieron en última instancia afectadas por la posición cambiante de Estados Unidos hacia el JCPOA, como fue el caso de Telepizza. La cadena de restaurantes fue una de las pocas empresas españolas que decidió operar en Irán, y la primera cadena europea de restaurantes en entrar en el mercado iraní. Decidieron establecer un negocio de franquicias con una compañía local, Momenin Investment. El plan inicial era abrir 200 puntos de venta en 10 años, pero a mediados de 2019, después de que Donald Trump anunciara la reimposición de sanciones y con ocho restaurantes ya en funcionamiento, decidió poner punto final al proyecto y liquidó el contrato con la empresa local. De forma similar, uno de los acuerdos más publicitados fue el de Tubacex, una firma vasca especializada en tubos sin soldadura en acero inoxidable. Con el JCPOA recién firmado, la compañía

española suscribió un acuerdo de tres años por valor de 550 millones de euros con el sector energético iraní. Desafortunadamente, el anuncio de sanciones en 2018 interrumpió el acuerdo, y solo se llegó a realizar un tercio del negocio previsto.

En España, la reimposición de las sanciones secundarias de Estados Unidos ha derivado en una reducción drástica de la importación de crudo iraní: de 1.600 millones de euros importados en 2017 a la interrupción completa en 2019. Desde el lado iraní, la demanda de productos españoles se centraba fundamentalmente en maquinaria industrial, hierro y acero. Una tímida diversificación se empezaba a vislumbrar justo antes de la suspensión del acuerdo nuclear, con la venta a Irán de más de 42 millones de euros en productos farmacéuticos y químicos y 25 millones de euros en productos agrícolas en 2018. Sin embargo, estas transacciones se han reducido sustancialmente desde la reimposición de las sanciones. Si bien las empresas medianas y pequeñas que no están expuestas al régimen de sanciones de Estados Unidos continuarán operando, la mayoría de empresas ha cesado sus negocios y las esperanzas de revocar esta situación fueron abandonadas hace mucho tiempo.

TIEMPO DE AJUSTES EN MADRID

España, junto con el resto de países de la UE, está interesada en frenar la creciente rivalidad en la región MENA. Sin embargo, tal y como hemos visto, la influencia de Madrid sigue siendo escasa. La relación bilateral entre España y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) ha avanzado de forma considerable en los últimos años. A pesar de no contar con los vínculos históricos con el CCG de otros países europeos, España ha logrado posicionarse como un socio atractivo con destacados proyectos económicos, entablando nuevos canales de comunicación e identificando áreas de interés común. Hasta ahora Madrid ha logrado manejar las animosidades hacia Irán de los países más asertivos del CCG, principalmente Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, sin por ello comprometer su apoyo al JCPOA. Es en este sentido que España debería enfocar su relación con Irán en un marco más amplio y no en un formato bilateral.

Los esfuerzos de la UE para proteger a sus empresas de las sanciones extraterritoriales de Estados Unidos y para rescatar el JCPOA se han producido en un momento en que España

parece dispuesta a intensificar su compromiso con la estabilidad internacional. Si bien Irán nunca ha representado una prioridad para España, su ubicación y las dinámicas regionales que involucran a Teherán podrían llevar a Madrid a reconsiderar su postura. La inestabilidad en la región MENA, junto con los crecientes intereses económicos de España en los países del CCG, llevan años preocupando a responsables políticos españoles, que comenzaron a incluir a Irán en un marco más amplio en el que proteger sus intereses a través de una posición más consistente hacia la región. Más allá del CCG, Irán sigue siendo un actor determinante en los conflictos en Yemen y Siria, así como para la estabilidad política de Irak y Afganistán. Estas cuestiones tienen importantes repercusiones de seguridad, sociales y económicas para la UE. Madrid debería, pues, articular su compromiso con Irán desde un prisma de seguridad regional, un enfoque clave si tomamos en consideración que España tiene aún tropas desplegadas en Afganistán, Irak y Líbano.

Gestionar las divisiones internas europeas, a través de una actitud más flexible, será decisivo para todos los Estados miembro de la UE, y principalmente para España. El país tiene la oportunidad de convertirse en una canal para ampliar la relación entre la UE e Irán, posicionándose como un actor de primera línea dentro de la UE. Su compromiso con la diplomacia y capacidad para proteger sus intereses podrían ser percibidos como una fuerza tanto en el seno de la UE, como incluso fuera del bloque.

El apoyo a acciones promovidas por países europeos individuales podría perfilarse como una forma efectiva tanto de fortalecer la posición española en la región como de reafirmar su compromiso con el enfoque de la UE. Este sería el ejemplo de la misión de seguridad marítima de Francia en Abu Dabi (EMASOH), que ya ha sido respaldada por Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, los Países Bajos y Portugal. Si bien España fue uno de los primeros países en expresar su interés en unirse a la iniciativa, éste no se ha materializado en la fecha de redacción de este artículo. Esta misión marítima en el Golfo podría convertirse no sólo en un instrumento de seguridad integrada, sino también en un mecanismo político para reemplazar la misión liderada por Estados Unidos que muchos en Europa consideran demasiado agresiva hacia Irán.

No es menos cierto que la pandemia de la COVID-19 de 2020 ha afectado gravemente a la UE, España e Irán, una circunstancia que podría alterar cualquier escenario

futuro. Navegar la incertidumbre se convertirá en el principal desafío a lo largo de los próximos meses. La crisis de la COVID-19 podría, si se gestiona adecuadamente, convertirse en una vía adicional para acercar a España e Irán. Ambos Estados han sido severamente golpeados por el virus, y ambos están pagando un alto coste humanitario. Compartir los aprendizajes y experiencias en el marco de esta pandemia podría reforzar el vínculo bilateral y abrir la puerta a nuevos intercambios, con el sector sanitario como punto de partida. Irán necesita urgentemente asistencia sanitaria y económica, e ignorar estas peticiones podría socavar la estrategia regional tanto de la UE como de España. Un mayor compromiso con Teherán en estos tiempos difíciles debería representar una opción para las autoridades españolas, una que además no necesariamente implique asistencia económica sino tal vez la creación de un canal de intercambio de conocimientos y otras iniciativas de capacitación.

España tiene ante sí una oportunidad única de reafirmar su posición en el seno de la UE si participa activamente en iniciativas europeas con respecto a Irán y continúa su diálogo con el país. Aunque el espacio es limitado para que España maniobre de forma individual, no sólo apoyar activamente sino convertirse en parte de INSTEX -que ha demostrado ser finalmente útil para permitir que las transacciones comerciales se lleven a cabo - y mantener un diálogo permanente con sus homólogos iraníes a través de canales alternativos como la Cámara de Comercio y los think tanks nacionales podrían favorecer la relación entre ambos países. España podría incluir el avance de su relación con la República Islámica en una estrategia más amplia para elevar su perfil dentro del grupo político central de la UE en la región MENA. En vista de los lazos más estrechos de otros países de Europa occidental con los países del CCG, España debe potenciar su labor como actor capaz de mantener relaciones constructivas con todas las partes, para no verse apartada en futuras iniciativas enfocadas a la región.

... Y EN BRUSELAS

Abordar los problemas con Irán no debería ser considerado únicamente como una responsabilidad de la UE. El compromiso con Teherán debería percibirse en todo el mundo como parte de una agenda más amplia para reducir las tensiones regionales y contribuir a la prosperidad de sus ciudadanos, y este peso no puede ser asumido enteramente por la UE. Al

Memorando Opex N° 244/2020. Alianzas inexploradas en el golfo Pérsico en tiempos de la COVID-19: España e Irán en el siglo XXI

tratar de proporcionar asistencia a Irán y crear canales que puedan reforzar su relación económica, los países de la UE se han enfrentado a la irritación y presión de Estados Unidos. Washington alega que Irán continúa con su participación en conflictos armados en toda la región, argumento que ha erosionado la capacidad de la UE para identificar sinergias e invertir mayores esfuerzos en el proceso. Irán puede convertirse en un socio valioso para la UE, pero se sigue perfilando como un socio "potencial".

La UE necesita, por tanto, que un mayor número de países pase a formar parte de su enfoque multilateral para con el diálogo con Teherán. No hay duda de que Rusia y China son actores relevantes para el futuro de la región, pero India, Japón y Corea del Sur también deberían ser invitados a participar en los diálogos con Irán. Estos tres países asiáticos tienen intensos vínculos económicos con Irán, y han sido en gran medida castigados por las sanciones estadounidenses. Su inclusión abordaría tres puntos: evidenciaría el compromiso de la UE para alcanzar una solución completa, inclusiva y armónica; involucraría a aliados tradicionales de Estados Unidos que ya tienen una relación fluida tanto con Irán como con la UE; y diluiría una cierta dependencia de la UE para con China y Rusia a la hora de buscar apoyos para sus iniciativas sobre Irán. En caso de que esta oferta se materializara, la UE podría contar en su estrategia hacia Irán con países que mantienen fuertes relaciones bilaterales con los países MENA y comparten el interés de la UE por un futuro de paz y prosperidad en la región.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 243/2019: **Nuevos conflictos en Siria: Rehabilitación, Reconstrucción, Retorno y sus Dilemas Políticos.** Gabriel Garroum Pla.
- 242/2019: **Libye : dépasser l'insécurité.** Barah Mikail.
- 242*/2019: **Superar la inseguridad en Libia.** Barah Mikail.
- 241/2019: **El Pacto Mundial sobre Migración: algunas reflexiones tras la Cumbre de Davos.** Gema Serón
- 240/2019: **La nueva agenda de desarrollo en África y las implicaciones para la cooperación española.** Beatriz Novales.
- 239*/2019: **The Union for the Mediterranean (UfM) ten years after its foundation - How to overcome the frustrated ambitions.** Inès Abdel Razek y Claudia Del Prado Sartorius.
- 239/2019: **La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas.** Inès Abdel Razek y Claudia Del Prado Sartorius.
- 238/2019: **Elecciones en la República Democrática del Congo: ¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?** Iker Zirion Landaluze.
- 237/2018: **Situación económica en EEUU y su impacto en las Mid Term Elections 2018.** Alexandre Muns Rubiol.
- 236/2018: **La situación en Yemen y la respuesta europea al conflicto.** Leyla Hamad Zahonero.
- 235/2018: **Menores extranjeros no documentados en la UE: situación y pautas para abordarlo.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 234/2018: **El desafío de la insurgencia yihadista en Mali.** David Nievas Bullejos.
- 233/2018: **Elecciones presidenciales en Colombia: previsiones y desafíos tras la primera vuelta.** Erika Rodríguez Pinzón.
- 232/2018: **Putin: nuevo mandato y su impacto para la política exterior de Rusia.** Javier Morales Hernández.
- 231/2018: **La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas.** Ainhoa Marín.
- 230/2018: **Las guerras comerciales de Trump: China, México y Europa. Posibles escenarios y consecuencias.** Alexandre Muns Rubiol
- 229/2018: **¿Qué pasa en Turquía? Restricción de libertades y desequilibrio de poderes.** Antonio Ávalos Méndez
- 228/2018: **La cuestión kurda en Siria e Irak tras caída de ISIS.** David Meseguer
- 227/2018: **La Inversión Socialmente Responsable en España como herramienta de transformación social: Una aproximación al estado de la cuestión.** Realizado por ECODES, y coordinado por Cristina Monge y Leo Gutson.

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>