

Las nuevas sanciones a Irán: implicaciones energéticas y de seguridad

*Gonzalo Escribano y Félix Arteaga**

Tema: Desde junio de 2012, EEUU sanciona las transacciones de crudo a través del Banco Central de Irán, y desde julio del mismo año la UE ha dejado de comprar petróleo iraní y prohibido asegurar sus fletes. Las nuevas medidas tienen implicaciones energéticas y de seguridad que elevan el escenario de tensión entre Irán y quienes le sancionan para evitar que se convierta en una potencia nuclear militar.

Resumen: El 18 y 19 de junio terminó sin resultados en Moscú la tercera ronda de negociaciones entre representantes del G5+1, liderados por Catherine Ashton, y de Irán, reanudadas en abril (Estambul) y en mayo (Bagdad) tras 15 meses de parón. El fracaso de las negociaciones impidió el aplazamiento de las nuevas sanciones y, tras su aplicación, se ha reanudado la escalada con declaraciones, despliegues militares y operaciones encubiertas mientras acecha el riesgo de un ataque israelí sobre las instalaciones nucleares iraníes.

El 1 de julio entró en vigor el embargo de la UE al petróleo iraní, que incluye la prohibición de importar crudo de Irán y la de asegurar los fletes que lo transportan hacia terceros países. Desde el 28 de junio, EEUU aplica las nuevas sanciones financieras que impiden el acceso a su sistema bancario de los bancos extranjeros que procesen transacciones de crudo con el Banco Markazi (el banco central iraní), salvo exenciones individuales prorrogables otorgadas cada seis meses. Ambas medidas fueron anunciadas a principios de año, posponiendo su ejecución para que los consumidores pudiesen procurarse nuevos suministradores de crudo de similares características y reajustar su logística.

Este ARI es continuación de otro dedicado a analizar las implicaciones energéticas y de seguridad de un cierre en el Estrecho de Ormuz ([Irán y el cierre del Estrecho de Ormuz: analizando los riesgos militares y energéticos](#), ARI nº 5/2012, Real Instituto Elcano) y analiza el impacto de la nueva ronda de sanciones a Irán así como la evolución del escenario de tensión que vive la zona del Golfo

* *Gonzalo Escribano, director del Programa de Energía, Real Instituto Elcano.
Félix Arteaga, investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano.*

Análisis:

Las sanciones a Irán

Las sanciones estadounidenses que ahora entran en vigor suponen un salto cualitativo al pasar del campo comercial al campo financiero, impidiendo, en principio, que los clientes de Irán paguen por sus importaciones de crudo. Las nuevas medidas se añaden a una larga lista que abarca la prohibición de exportar determinados productos (desde gasolina a gafas de buceo), invertir en sectores como el energético o el bloqueo de cuentas. Estas sanciones no han alcanzado sus objetivos y su impacto económico ha sido limitado pues Irán ha conseguido eludirlas. La experiencia con las sanciones muestra que tienden a ser menos efectivas cuando son de naturaleza comercial y se aplican unilateralmente por un solo país. También que es muy difícil que las sanciones impidan que un régimen abandone un objetivo estratégico. Aunque las nuevas medidas no dan respuesta a la cuestión estratégica, pues está por ver si logran que Irán desista de su programa nuclear, sí solventan en parte los problemas de falta de efectividad de las sanciones comerciales.

En perspectiva europea, el primer elemento destacable en sí es que la UE haya sido capaz de acordar y aplicar un embargo petrolero sobre Irán acompañado de una prohibición de asegurar sus fletes, lo que supone un ejercicio poco común en el doble campo de las políticas energética y exteriorcomunes. Un ejercicio que –dígase de paso– no hubiera sido posible sin la presión de EEUU y cuyo coste económico afectará sobre todo a las vapuleadas economías de Grecia, Italia y España, principales importadores europeos de crudo iraní.. La efectividad económica del nuevo paquete radica en que la conjunción de las sanciones financieras estadounidenses y el embargo europeo afectan a los demás países consumidores.

Ese impacto se ha hecho notar desde su anuncio a principios de año. Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE), las exportaciones iraníes de crudo habrían pasado de 2,5 millones de barriles diarios en 2011 a 1,5 millones en mayo de 2012, una pérdida de ingresos de más de 2.500 millones de dólares mensuales. España ha pasado de importar más del 14% de su crudo de Irán en 2011 a cesar sus importaciones en abril de este año, un esfuerzo notable que ha obligado a buscar nuevos proveedores en el mismo Golfo Pérsico (Irak, Arabia Saudí y Kuwait) y aumentar las importaciones de Rusia, Nigeria y México. La recuperación de las exportaciones libias sólo ha amortiguado el impacto relativamente, pues se trata de crudos diferentes que no son perfectamente sustituibles en las refinerías, europeas y españolas.

El embargo europeo afecta de manera importante a Irán, que destinaba a la UE el 20% de sus exportaciones de crudo en 2011, básicamente a Italia, España y Grecia. Pero el grueso de su mercado está en Asia: China, Japón, la India y Corea del Sur absorbieron en 2011 más del 60% de las exportaciones iraníes de petróleo, que representan porcentajes en el entorno del 10% de sus respectivos suministros. De hecho, el mayor impacto sobre Irán de las sanciones europeas y estadounidenses no es el bilateral, sino el que afecta a sus clientes asiáticos, que se han visto obligados a reducir sus importaciones para obtener las exenciones (*waivers*) de EEUU que les permitan seguir abasteciéndose de Irán mientras se reajustan los mercados mundiales. Hasta la fecha, EEUU ha acordado exenciones a una veintena de países, 10 de ellos países europeos (incluida España) para los que dicha exención carece de efecto tras la aplicación del embargo de la propia UE. Las demás exenciones se han concedido a los restantes consumidores de crudo iraní: China, Japón, Singapur, la India, Malasia, Sudáfrica, Corea

del Sur, Sri Lanka, Taiwán y Turquía. Otros países que lo han solicitado, como Kenia, han visto denegada su petición.

La prohibición por la UE de asegurar los fletes de crudo iraní ha tenido un impacto incluso más rápido y profundo. Dado que la actividad internacional de seguro y reaseguro de fletes se concentra en la UE, básicamente en el Reino Unido, hoy es casi imposible asegurar fletes de petróleo iraní a cualquier destino mundial. Algunos de los países que han recibido una exención estadounidense han instrumentado procedimientos alternativos garantizados por los Estados, como Japón y la India, y China prepara medidas semejantes.

Todos han reducido sus importaciones de petróleo desde Irán, algunos de manera significativa. En marzo de este año Japón había reducido sus importaciones de crudo iraní a la mitad respecto al mes de marzo de 2011, asegurándose el *waiver* estadounidense. Japón se ha erigido así en modelo alabado por EEUU, complacido por la reducción de las importaciones japonesas en un contexto energético muy difícil tras la crisis nuclear de Fukushima, que obligó al país a aumentar de manera muy importante sus importaciones de hidrocarburos para compensar la parada de sus plantas nucleares y afrontar la reconstrucción.

El resto de clientes asiáticos, en cambio, aumentaron sus importaciones de petróleo de Irán en 2011, conforme éste era redirigido hacia países con menor presión sancionadora. Pero las sanciones anunciadas a finales de 2011 han frenado ese cambio. Corea del Sur redujo sus importaciones de crudo iraní en el primer trimestre de 2012 en un 22%, consiguiendo la correspondiente exención, pero volvieron a aumentar después por el movimiento de las refinerías coreanas para aumentar sus existencias antes de la entrada en vigor de la prohibición europea de asegurar los fletes iraníes. No obstante, el país ha declarado su intención de seguir reduciendo sus importaciones de petróleo iraní en los próximos meses.

La principal incógnita es China. Principal consumidor de crudo iraní, China redujo sus importaciones desde unos 500.000 barriles diarios en 2011 a apenas la mitad en marzo de 2012, en parte por una conveniente disputa contractual sobre los costes de transporte entre Sinopec y la compañía petrolera nacional iraní resuelta en marzo. Como consecuencia de ello, en mayo de este año las importaciones chinas de crudo iraní habían vuelto a los niveles de 2011, lo que no impidió a EEUU conceder a China una exención para seguir importándolo. Al igual que China, la India y Turquía se han resistido a aplicar las sanciones, tratando de pagar a Irán en oro a través de Turquía y dos bancos estatales, el indio UCO Bank y el turco HalkBankasi. China podría seguir una estrategia similar. La India, otro de los grandes importadores de crudo iraní, ha reducido sus importaciones en menor medida (alrededor de un 10%, de unos 350.000 barriles/día en 2011 a una previsión de menos de 300.000 en julio). Pese a ello, la India está afrontando dificultades para encontrar petroleros adecuados para sus limitaciones portuarias, lo que la habría obligado a reducir sus importaciones en los últimos meses.

Impacto económico de las sanciones

En cualquier caso, los obstáculos a la comercialización del petróleo de Irán van en aumento, reduciendo sus exportaciones, dificultando el cobro y erosionando la capacidad de negociación del país con sus clientes asiáticos, lo que podría obligarle a aceptar precios por debajo del mercado. La AIE ya ha avisado de que Irán puede verse forzado a cerrar algunos pozos en los próximos meses, conforme se reduzcan sus exportaciones y

su capacidad de almacenamiento se vaya agotando. En la actualidad, las informaciones apuntan a que sus instalaciones de almacenamiento ya están al límite y que está recurriendo a almacenar crudo en petroleros fondeados frente a sus costas. También hay informaciones que alertan acerca de las maniobras iraníes para sortear las sanciones mediante el recurso a petroleros con bandera de terceros países o entramados empresariales y financieros.

Este impacto se añade a las sanciones ya acumuladas, como la prohibición de exportar a Irán productos refinados del petróleo, que ha obligado al país a emprender una reforma de los subsidios a la gasolina que entraña una reducción sustancial de los mismos y ha generado mucho descontento entre la población. O la prohibición de invertir, prestar servicios o realizar transferencias de tecnología a la industria energética iraní, que ha paralizado numerosos proyectos extractivos y supone tal vez uno de los mayores obstáculos al crecimiento económico del país. Las nuevas sanciones han generado también un fuerte aumento de la prima del rial iraní en el mercado negro de divisas, donde cotiza un 50% por debajo del tipo oficial, lo que ha obligado al Banco Markazi a permitir en 2012 una depreciación superior al 15% anual. La fuerte depreciación real del rial se debe a la fuga de ahorros de los iraníes de la moneda nacional a divisas extranjeras o al oro, y supone también un encarecimiento de los bienes de consumo importados. A principios de 2012 la inflación había alcanzado tasas cercanas al 30%, lo que abunda en el deterioro de la situación económica y el malestar de la población. A todo ello debe añadirse el retraso en las pagas a los Guardianes de la Revolución y a las Fuerzas Armadas.

El parlamento iraní aprobó en mayo el presupuesto para el año fiscal 2012-2013, que discurre de marzo a marzo, incluyendo un aumento sustancial del gasto cercano al 10% para intentar estimular el crecimiento económico, frenado por el descenso de los subsidios y la caída de las exportaciones de petróleo. No obstante, las sanciones pueden dificultar a Irán exportar el crudo suficiente para satisfacer las nuevas necesidades de gasto al tiempo que impiden aumentar la producción de petróleo y, por tanto, recuperar tasas de crecimiento compatibles con la mejora de las condiciones de vida de la población. Según las estimaciones del *EconomistIntelligenceUnit* (EIU), el crecimiento económico iraní, muy dependiente de los precios del petróleo, pasó en términos reales de un 5,9% en 2010 a apenas un 1,7% en 2011 (pese a los altos niveles de precios del crudo alcanzados en ese año). Para 2012 y 2013 las previsiones del EIU apuntan a tasas reales negativas de crecimiento, aunque todo dependerá del grado de éxito de las sanciones.

Pese a la adaptabilidad del régimen en el pasado para sortear las sanciones, el coste económico para Irán está siendo elevado y puede tener consecuencias inesperadas si sigue intensificándose en los próximos meses. Buena parte del éxito de las medidas radica en su modulación. Si expulsan gran cantidad de crudo del mercado, éste se tensionará, los precios aumentarán y los países consumidores asumirán parte importante del coste de las sanciones. Irán podría encontrar sus propios costes inasumibles y elevar la tensión en el Estrecho de Ormuz, alimentando una escalada de precios y problemas de suministro, aunque esto último dañase a sus clientes asiáticos más que a los países sancionadores. Si, por el contrario, las sanciones se relajan (por ejemplo, por proliferación de exenciones), apenas tendrán efecto y no serán operativas para alcanzar sus objetivos, aunque para la operatividad de las sanciones no resulte indiferente que éstos consistan en la paralización del programa nuclear iraní o en un cambio de régimen.

La situación militar

Cuando el régimen iraní aceptó en enero de 2012 reanudar las conversaciones sobre su programa nuclear con Francia, el Reino Unido, Alemania, EEUU, Rusia y China (P5+1) se generaron serias expectativas de que Irán podría esta vez interrumpir su programa nuclear para evitar la aplicación de una nueva ronda de sanciones. Sin embargo, los negociadores iraníes descartaron interrumpir el enriquecimiento de uranio y permitir el acceso de inspectores internacionales a las instalaciones enterradas y secretas, como las de Fordo, a las que han comenzado a trasladar sus centrifugadoras. El fracaso de las negociaciones afecta a la situación de seguridad en la medida en que eleva el riesgo de enfrentamientos por las sanciones e incentiva un ataque israelí sobre las instalaciones nucleares.

La situación militar permanece similar a la descrita en enero: los responsables del Cuerpo de Guardianes Armados de la Revolución han continuado haciendo demostraciones verbales de agresividad y ejercicios de adiestramiento mientras que las Armadas estadounidense y británica han seguido transitando por el Golfo y acumulando medios navales de desminado. Se ha duplicado el número de buques y reforzado el operativo con sistemas de desminado sumergibles (Seafox) y con helicópteros contra minas (Sea Dragon), que no podrían evitar tensiones en el precio del petróleo si Irán llevara a cabo el minado pero las amortiguarían al disminuir el tiempo de limpieza necesario. También han desplegado el antiguo buque anfibio de asalto USS Ponce convertido en una plataforma de operaciones especiales y de apoyo a la limpieza de minas, y han aumentado el número de aviones de ataque y la superioridad aérea, incluyendo los F-22 Raptor y F-15 Eagle. Además, el US Central Command ha organizado para septiembre un gran ejercicio multinacional de limpieza de minas en las inmediaciones del Estrecho de Ormuz.

Por su parte, Irán sigue confiando en sus capacidades militares asimétricas para interrumpir el tránsito por Ormuz, pero sabe que posteriormente no podría controlar la escalada debido a la superioridad militar estadounidense. Por ello continúan amenazando con atacar con misiles las bases estadounidenses en la zona y con pedir a sus aliados de Hezbolá y Hamas que hagan lo mismo sobre territorio israelí.

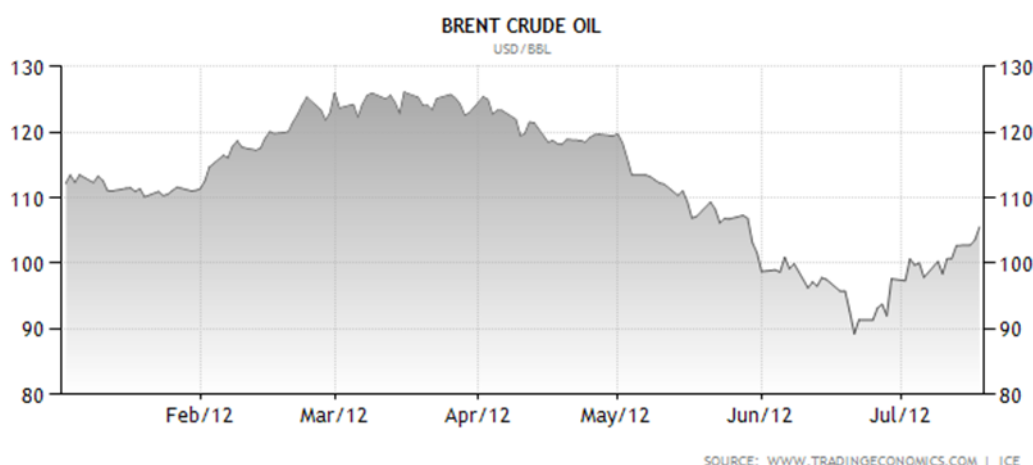
Israel no ha descartado llevar a cabo un ataque antes de que el programa iraní cruce el "umbral de inmunidad", aquél que le pondría a salvo de cualquier acción israelí. Hasta ahora, las grandes potencias le han convencido para aplazarlo mientras ese objetivo pudiera lograrse por la vía de las sanciones, pero ni éstas ni las negociaciones han hecho desistir al régimen iraní de convertirse en una potencia nuclear militar. Las diversas fuentes de inteligencia no coinciden en determinar la fecha en la que Irán podría contar con un arma nuclear operativa, pero las estimaciones más optimistas apuntan hacia 2015, un margen al que habría que añadir los retrasos que se están registrando en los programas de misiles de largo alcance debidos a las sanciones económicas y a las acciones encubiertas contra los mismos. En consecuencia, Israel está calculando los costes y ventajas de una acción militar unilateral por si se presenta su oportunidad, ahora que sabe que los negociadores no le podrían reprochar el no esperar y que los países árabes de la región no le criticarían si les priva de una potencia nuclear con vocación hegemónica.

Conclusión: Como se indicó en el ARI precedente, vivimos en un escenario de tensión, que podría prolongarse en el tiempo, en el que pueden producirse episodios aislados que afecten a la seguridad militar en el Golfo y/o al precio del petróleo mientras no se interrumpa el programa nuclear iraní o Irán consiga su propósito. Quienes embargan y

sancionan afrontan el riesgo de que una aplicación estricta, sin modular, de las medidas, aumente su eficacia a costa de elevar los riesgos del escenario de tensión. Pero también se enfrentan al riesgo de que, si no se aplican eficazmente, se adopten medidas militares más drásticas, lo que conduciría a otro escenario de conflicto armado. Para evitar el salto de escenario, habría que modular las sanciones de forma que no se excluyera una salida diplomática que pudiese resultar honrosa para el régimen iraní.

La reducción graduada de las exportaciones iraníes se produce en un contexto de ralentización del crecimiento económico global y descenso del precio del petróleo, desde casi 130 dólares por barril para el Brent en marzo a menos de 90 a mediados de junio (véase el Gráfico 1). La disposición de la Agencia Internacional de la Energía a liberar reservas estratégicas, como hizo el año pasado para suplir la producción libia, se mantiene vigente y se han estimulado los aumentos de producción en los países con capacidad para hacerlo, sobre todo Arabia Saudí, pero también Irak y la vuelta al mercado de la producción libia.

Gráfico 1. Precio del Brent, enero-julio 2012



El contexto de ralentización económica también podría parecer propicio para encajar un millón de barriles diarios menos iraníes, pero precisamente por esa debilidad, un mal cálculo en la gradación de las sanciones que desemboque en un nuevo aumento de los precios del petróleo podría resultar fatal para la economía mundial. De hecho, desde que a finales de junio la entrada en vigor de las nuevas medidas se reveló inevitable, el barril de Brent cambió su tendencia bajista para iniciar una escalada que, en el momento de escribir estas líneas (20 de julio), le ha llevado a superar los 107 dólares. Estos episodios se reproducirán mientras las tensiones militares se mantengan. Ciertamente, el embargo de la UE afecta de manera especial a España, que como sus vecinos mediterráneos soporta una parte desproporcionada del mismo en un momento económico muy delicado. Una escalada de las tensiones que afectase de forma importante y duradera a los precios del crudo supondría un factor añadido de preocupación en una de las dimensiones en que la economía española es más vulnerable exteriormente.

*Gonzalo Escribano, director del Programa de Energía, Real Instituto Elcano.
Félix Arteaga, investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano.*