



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**Las sanciones como herramienta  
política exterior: Un estudio de las  
sanciones estadounidenses contra Irán.**

Estudiante: Clara Nogueroles Fakhr

Director: Hutan Hejazi Martínez

Madrid, Junio 2023

## **ABREVIATURAS**

FMI: Fondo Monetario Internacional

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAIC o Acuerdo Nuclear: Plan de Acción Integral Conjunta 2015

UE: Unión Europea

## ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	FINALIDAD Y OBJETIVOS.....	3
3.	ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO.....	4
	3.1. <b>Estado de la cuestión</b> .....	4
	3.2. <b>Marco teórico</b> .....	6
4.	METODOLOGÍA.....	9
5.	ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.....	10
	5.1. <b>Relaciones históricas entre Irán y Estados Unidos: Una visión general de los episodios de sanciones</b> .....	10
	5.2. <b>Impacto de las sanciones y limitaciones a su eficacia</b> .....	17
	5.2.1. <i>Impacto político y social</i> .....	18
	5.2.2. <i>Impacto económico</i> .....	21
6.	CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS.....	24
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	28

## 1. INTRODUCCIÓN:

En los últimos años, Estados Unidos ha utilizado cada vez más las sanciones como medio para promover sus objetivos de política exterior. Tanto de forma unilateral como a través de su influencia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Estados Unidos ha impuesto sanciones económicas y políticas a determinados países que han desafiado sus deseos. La historia de las sanciones como instrumento de política exterior se remonta a casi 2.500 años. La primera aplicación conocida de estas medidas punitivas de un país contra otro fue en el año 432 a.C., cuando Atenas impuso un embargo comercial a la ciudad-estado de Megara. Desde esa fecha, el uso de sanciones se ha intensificado de siglo en siglo hasta la culminación de su uso en el siglo XXI (Kozhanov, 2011). Si bien, a pesar de su proliferación en la práctica este medio de política exterior no siempre consigue los objetivos pretendidos, y en ocasiones genera más daño que beneficio para los países involucrados.

De este modo, antes de adentrarnos en el caso específico de las sanciones estadounidenses hacia la República Islámica de Irán, debemos definir el término sanción en este contexto, a pesar de que no exista una definición universal para el término. A efectos del presente trabajo, dada su naturaleza limitada, nos ceñiremos a una única definición del término siendo plenamente conscientes de que existen otras posibles definiciones. De este modo, siguiendo la definición de Askari et al. (2003) “Las sanciones son instrumentos políticos utilizados por los gobiernos para influir en otros gobiernos y/o empresas y ciudadanos de otras naciones.” Más concretamente, “una sanción económica es una restricción de las relaciones comerciales entre ciudadanos y empresas de al menos dos países: los del remitente (la nación que impone la sanción) y los del destinatario (la nación a la que se impone la sanción)”. Partiendo desde estas definiciones, analizaremos el impacto de las sanciones estadounidenses hacia Irán como una herramienta de política exterior.

Desde hace más de cuatro décadas, la imposición de las sanciones se ha convertido en un juego dinámico entre Irán y Estados Unidos en el que cada nueva ronda de sanciones por parte de Estados Unidos o de la comunidad internacional ha provocado una serie de contramedidas por parte del gobierno iraní destinadas a neutralizarlas (Habibi, 2010). A través de estas sanciones, tanto

políticas como económicas, Estados Unidos busca adelantar sus objetivos de política exterior en la región. La política del régimen iraní supone una serie de desafíos a la seguridad nacional estadounidense, como la proliferación nuclear, los ataques cibernéticos, el terrorismo, los abusos de derechos humanos y los conflictos de Afganistán, Irak, Siria, Yemen e Israel y Palestina. Así, la política exterior de Estados Unidos hacia Irán tiene su fundamento último en garantizar la seguridad nacional estadounidense.

Uno de los principales objetivos de las sanciones estadounidenses es ejercer presión sobre el régimen iraní para restringir su programa nuclear y evitar que Irán desarrolle más su capacidad de desarrollar armas nucleares. Más allá de restringir las capacidades nucleares de la potencia, Estados Unidos ha intentado promover una serie de cambios en el comportamiento político de Irán, empleando las sanciones como una herramienta para presionar al régimen en materia de derechos humanos, y represión de la sociedad civil. En esta misma línea, a través de sus sanciones económicas e inclusión en su lista de organizaciones terroristas extranjeras designadas (State Department, 2023), Estados Unidos busca avanzar en sus objetivos de seguridad nacional, luchando contra el terrorismo apoyado por el régimen iraní. Este tipo de sanciones buscan cortar los flujos de dinero y recursos que Irán manda a organizaciones como Hezbollah en el Líbano o Hamas en Palestina (Congressional Research Service, 2023). Incorporar y quitar a determinadas organizaciones de su lista de organizaciones terroristas designadas, también constituye una especie de sanción política, y es una forma que tiene Estados Unidos de controlar la política iraní.

Como se explicará en las siguientes páginas, a través de estas sanciones, Estados Unidos busca ejercer presión económica, financiera y política sobre Irán, restringiendo sus capacidades de comercio, su acceso al sistema financiero internacional y a la cooperación con terceros estados alineados con Estados Unidos, con el objetivo de que Irán ceda ante sus exigencias. Sin embargo, en este sentido Estados Unidos no siempre ha conseguido lograr sus metas. De esta forma, el presente trabajo examinará el impacto de las sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán, evaluando en qué medida dichas medidas han logrado ser eficaces.

## 2. FINALIDAD Y OBJETIVOS.

El objetivo del presente trabajo es evaluar el impacto y la eficacia de las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos contra Irán como herramienta de política exterior. Para ello se analizará el impacto que han tenido en el ámbito político, económico y social. Así, nos preguntamos ¿Cuál ha sido el impacto que han tenido las sanciones estadounidenses en Irán? ¿Quiénes han sufrido las consecuencias, el sistema de la República Islámica, o la sociedad civil iraní? Para dar respuesta a las preguntas planteadas, este trabajo busca evaluar el impacto de las sanciones estadounidenses hacia Irán, desde una perspectiva un tanto distinta a aquella empleada por estudios académicos anteriores, centrándonos no tanto en los impactos económicos de las sanciones, sino más propiamente en sus impactos políticos y sociales en la región. Del mismo modo, el impacto global de las sanciones ha sido evaluado en vista de los últimos acontecimientos en Irán.

Más específicamente, a modo de objetivos específicos, a lo largo del trabajo analizaremos el alcance y la duración de las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos contra Irán, así como los motivos y objetivos de su aplicación a través de una breve recopilación de los principales hitos en la historia reciente de la relación entre ambos países. Del mismo modo, por ser un trabajo centrado principalmente en los impactos políticos y sociales de las sanciones, analizaremos principalmente el impacto de estas sanciones en la estabilidad política y social de Irán, considerando factores como la sociedad civil, la participación ciudadana, la salud pública y los derechos humanos. Asimismo, y en menor medida, a modo explicativo analizaremos el impacto de estas sanciones económicas en la economía de Irán, no como objeto de análisis propiamente dicho, sino como un factor que explica el alcance de los impactos políticos y sociales por su interconectividad. En este sentido consideraremos aspectos como el comercio, la inflación y el acceso a bienes y servicios básicos.

De este modo, el objetivo principal de este trabajo es argumentar que, a pesar del incremento en la severidad de las sanciones impuestas a la República Islámica de Irán, estas no han logrado alcanzar los resultados políticos previstos por Estados Unidos y en cambio han generado una serie de consecuencias, principalmente negativas, sobre la población iraní, sin acercarse más por ello a

sus objetivos pretendidos. Como veremos más adelante, el régimen iraní ha sido capaz de resistir la presión internacional y preservar su posición en el ámbito geopolítico a través de la búsqueda de nuevas alianzas internacionales. Al mismo tiempo, a fecha de hoy ha sido capaz de retener el control del país a pesar de la creciente inestabilidad social y política interna, así como la devastación económica que atraviesa a la población.

### 3. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO:

#### 3.1. Estado de la cuestión.

Existe abundante literatura académica sobre las sanciones estadounidenses contra Irán. Es un tema que ha sido altamente investigado desde distintas perspectivas: económicas, políticas, geopolíticas y sociales. Desde que se impusieron las primeras sanciones por el Presidente Jimmy Carter en 1979 (Torbat, 2005), numerosos autores han publicado extensas publicaciones acerca de la eficacia de las sanciones así como de sus costes para los países destinatarios y emisores.

Las relaciones entre Estados Unidos e Irán han sido un reiterado objeto de estudio en los círculos académicos debido a su relevancia internacional y geopolítica. Estas relaciones se caracterizan por ser especialmente volátiles y cambiantes, adaptándose con cada legislatura política estadounidense. Por tanto, es necesario actualizar regularmente la investigación sobre este tema para reflejar el estado actual de las relaciones entre ambos países. Aunque gran parte de las publicaciones académicas escritas sobre este tema fueron realizadas años atrás (Eliott, 1998; Ellicott 2002; y Hossein Askari et al., 2001, entre otros) el presente trabajo busca actualizar el conocimiento existente para comprender mejor el impacto de las sanciones estadounidenses en la actual situación económica, política y social de Irán, plagada por inflación, protestas políticas y abusos de derechos humanos.

Del mismo modo, al ser las sanciones una cuestión eminentemente económica por su propia naturaleza, diversos autores han analizado las sanciones estadounidenses contra Irán desde un punto de vista económico. Torbat (2005) se centra especialmente en los aspectos económicos de las sanciones, y su impacto económico-financiero en ambos países a través de la aplicación de

teorías económicas. Amir (2018), analiza las sanciones desde una perspectiva de *compliance*, evaluando los riesgos económicos que supone comerciar con Irán.

Por otra parte, numerosos autores han escrito críticas a la eficacia de las sanciones desde diversos puntos de vista y momentos históricos. Notablemente, tras examinar las sanciones estadounidenses hacia Irán, Hossein Askari et al. (2001), concluyeron que a pesar de suponer costes significativos para ambos países, las sanciones no cambiaron las cuestionables políticas del gobierno Iraní. A pesar de ser esta publicación del año 2001, y estar por ende, muy desactualizada frente a la situación actual entre ambos países, la conclusión de Hossein Askari et al. se continua viendo reflejada actualmente. Por su parte, Takeyh y Maloney (2011), también estudian la eficacia limitada de las sanciones hacia Irán pero desde la perspectiva del año 2011. En el mismo año, Kozhanov (2011) analiza la ineficacia de las sanciones provocadas por actores externos, resaltando la importancia del apoyo de la comunidad internacional para el éxito de las sanciones.

Asimismo, Peksen y Cooper Drury (2009), hacen un estudio acerca de los efectos inesperados de las sanciones económicas y concluyen que en lugar de debilitar a los regímenes autocráticos, como puede ser la República Islámica de Irán, los refuerzan. Por su parte, Fathollah-Nejad (2014), coje lo expuesto por los autores anteriores y lo aplica al caso iraní. A través de un barrido de la literatura existente hasta el momento, el autor critica las sanciones estadounidenses a Irán y las acusa de reforzar el régimen y la represión del gobierno iraní en lugar de debilitarlo.

También existe abundante literatura sobre el histórico Acuerdo Nuclear de 2015, analizándolo desde un punto de vista crítico. Sobre este tema concreto destaca la publicación de la citada autora Suzanne Maloney (2015): “*Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object?*”. En esta misma línea crítica se destaca también la obra “*The Iran nuclear deal: winning a little, losing a lot*” (Tarock, 2016).

Por último, en el marco de la pandemia causada por el Covid-19 y la turbulenta presidencia de Donald Trump, se han escrito numerosos artículos que analizan las sanciones en el contexto de una pandemia mundial. Entre los autores destacan Bootwala (2020) y Fitzpatrick (2020).



De este modo, la abundante literatura existente sobre las sanciones de Estados Unidos a Irán presentan un caso interesante para examinar, y actualizar a los acontecimientos sucedidos a fecha de junio de 2023. El presente trabajo cogerá de las ideas y teorías presentadas por los citados autores para llevar a cabo un análisis del impacto de las sanciones estadounidenses hacia Irán.

### 3.2. **Marco teórico.**

El presente trabajo se fundamenta en un marco teórico sólido que incluye una serie de conceptos y teorías relevantes para sustentar el análisis y la argumentación sobre el impacto negativo de las sanciones estadounidenses en la población iraní y cómo dicho impacto no ha logrado acercar a Estados Unidos a sus objetivos previstos. Se analizará de manera argumentada y fundamentada cómo las sanciones han afectado a la sociedad iraní y se evaluará la efectividad de estas medidas en relación con los objetivos planteados por Estados Unidos.

En primer lugar, para entender las sanciones como una herramienta de política exterior estadounidense, conviene aclarar la teoría de la política exterior estadounidense, para mejor entender sus objetivos, intereses y estrategias en el ámbito de la política exterior. Al tratar de explicar la política exterior de Estados Unidos, en la disciplina de Relaciones Internacionales existen una serie de teorías contrapuestas. Algunas teorías se centran en el papel del sistema internacional en la configuración de la política exterior estadounidense, mientras que otras sostienen que son diversos factores internos los que la impulsan (Schmidt, 2017).

Dada la alta complejidad de la política exterior, en general, y su dependencia de tanto factores nacionales como internacionales, resulta difícil construir una teoría exclusiva de la política exterior (Waltz, 1996). Siguiendo esta misma línea que conceptualiza política exterior como un fenómeno multicausal, Rosenau (1971), desarrolló su teoría identificando cinco fuentes que influyen en la política exterior de un Estado: el sistema internacional, el entorno social de un Estado-nación, el entorno gubernamental, las funciones burocráticas desempeñadas por los responsables políticos y las características individuales de las élites de la política exterior.

Asimismo, es necesario destacar que existen otras muchas concepciones teóricas que buscan explicar la política exterior (las teorías sistémicas, el realismo defensivo y ofensivo, el realismo

neoclásico y el constructivismo, entre otras), sin embargo, por razones de extensión no nos adentraremos en todas ellas. Dicho esto, en el contexto del presente objeto de estudio resulta relevante mencionar el liberalismo, como teoría que explica la política exterior estadounidense. Según el liberalismo, la política exterior de Estados Unidos busca promover la libertad individual a nivel global, beneficiando tanto a Estados Unidos como al resto del mundo al fortalecer la seguridad y proteger los derechos de los individuos (Hartz, 1991). La teoría liberal es relevante para comprender el interés de Estados Unidos en influir en la política de Irán, buscando fortalecer su seguridad nacional al promover valores liberales y un ambiente político más estable en el país. A través de las sanciones, intenta influir en el régimen iraní para controlar y mitigar cualquier amenaza potencial a su seguridad y a la estabilidad regional, en aras de garantizar su propia seguridad interna.

Siguiendo esta misma línea, conviene tratar la política de seguridad nacional de Estados Unidos, un elemento clave para entender su funcionamiento como actor internacional. Esta política de seguridad nacional es un pilar fundamental de la política exterior estadounidense (La Casa Blanca, 2022). La política de seguridad nacional puede analizarse desde diversas perspectivas, si bien, en lo que concierne al objeto de estudio, analizaremos la intervención estadounidense en Irán mediante sanciones, abordando la política de seguridad nacional desde la perspectiva del internacionalismo liberal.

La teoría del internacionalismo liberal se basa en una noción expansiva del concepto de interés nacional. El internacionalismo liberal defiende que el liderazgo global de Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha garantizado su seguridad y prosperidad. Por ello, argumenta la importancia de interesarse por la paz mundial, ya que las amenazas locales pueden extenderse rápidamente a nivel global, poniendo en riesgo la seguridad de Estados Unidos. Así, la seguridad nacional estadounidense gira en torno a la seguridad mundial y, por lo tanto, implica buscar activamente la paz, el libre comercio, la democracia y los derechos humanos. Esto refleja el pensamiento liberal y justifica la necesidad de intervenir en el exterior para promover estos valores y lograr la seguridad a nivel nacional e internacional. Esta perspectiva intervencionista refleja la necesidad que tiene el ejecutivo estadounidense de intervenir e influenciar las políticas de la República Islámica de Irán mediante la imposición de sanciones. El régimen iraní, con su historial de apoyo a grupos terroristas, desarrollo nuclear y retórica hostil hacia Estados Unidos, se percibe

como una potencial fuente de inestabilidad regional y global, haciendo que Estados Unidos considere necesario intervenir en los asuntos internos del Estado pérsico para salvaguardar sus propios intereses y seguridad nacional.

Además, este internacionalismo liberal se caracteriza por el multilateralismo. Según este pensamiento teórico Estados Unidos debe actuar de forma multilateral para hacer frente a sus amenazas en el exterior y alcanzar sus objetivos de seguridad. En este mismo sentido los defensores del internacionalismo liberal sostienen que este para actuar de forma conjunta en el exterior se debe actuar a través de las instituciones internacionales multilaterales como la ONU para legitimar su política exterior. El multilateralismo se puede definir como la “práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más estados, a través de arreglos ad hoc o por medio de instituciones” (Keohane, 1990). Vemos este multilateralismo propio del internacionalismo liberal patente en la firma del histórico Plan de Acción Integral Conjunto de 2015 (en adelante, PAIC o Acuerdo Nuclear) que fue negociado conjuntamente de manera multilateral por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia y China por un lado y la República Islámica de Irán por el otro. Este acuerdo representa un ejemplo de actuación multilateral por excelencia, y refleja la más amplia política exterior y política de seguridad nacional abordada por la Administración Obama. Actualmente, la Administración Biden-Harris, está buscando volver a ese multilateralismo cooperativo con el que rompió Donald Trump al sacar a Estados Unidos del PAIC (Biden, 2020).

En este contexto, y a modo de contraste con la política exterior de la era Obama, resulta interesante mencionar la teoría del excepcionalismo de Estados Unidos, ligada a las políticas llevadas a cabo por la Administración Trump. El excepcionalismo, teoría desarrollada por Tocqueville, se basa en el liderazgo mundial de Estados Unidos debido a su superioridad moral (Kagan & Kristol, 1996). Este excepcionalismo se basa en que Estados Unidos (según esta corriente de pensamiento) es un país que debido a sus circunstancias tiene un encargo de liderazgo mundial y por eso tiene una posición superior para ejercer su política exterior. Por este motivo rechazan el neoislacionismo y también el multilateralismo de presidentes como Clinton y Obama, y defienden la tendencia neoaislamiento llevada a cabo por Trump. Si bien, la teoría de excepcionalismo norteamericano va más allá de las políticas de un presidente u otro, se trata de un principio que está presente en la configuración de Estados Unidos como estado. Aunque es cierto que presidentes como Reagan y

Trump han llevado este excepcionalismo a su máxima representación a través del aislamiento internacional de Estados Unidos, este excepcionalismo está presente en la fundamentación del propio Estado. A través de la perspectiva de estas distintas corrientes de pensamiento podemos entender mejor las orientaciones de política exterior hacia Irán, y la naturaleza de las sanciones impuestas al país.

Por último, una vez explicada la teoría de la política exterior y la política de seguridad nacional estadounidense, se explorarán las teorías relacionadas con las sanciones económicas como instrumento de esta misma política exterior. Concretamente, cómo las sanciones pueden influir en el comportamiento de los actores estatales y provocar cambios deseados en su política. Siguiendo la definición de sanciones económicas proporcionada en la Introducción, explicaremos la teoría de las sanciones económicas como herramienta de política exterior. De esta forma, “las sanciones son instrumentos políticos utilizados por los gobiernos para influir en otros gobiernos y/o empresas y ciudadanos de otras naciones” (Askari et al. 2003). De igual modo, “una sanción económica es una restricción de las relaciones comerciales entre ciudadanos y empresas de al menos dos países: los del remitente (la nación que impone la sanción) y los del destinatario (la nación a la que se impone la sanción)”. Esta concepción básica y teórica de las sanciones económicas resulta útil hasta cierto punto para entender las sanciones impuestas a la República Islámica de Irán por Estados Unidos y valorar si estas medidas han logrado los cambios políticos deseados por este último. Si bien, como apunta Kozhanov (2011), esta definición un tanto simplista y omnicomprendensiva puede conllevar a una interpretación demasiado simplista del fenómeno, que como veremos en la práctica es mucho más complejo que una mera imposición unilateral de medidas restrictivas. De este modo, partiendo de esta base teórica se analizarán los efectos de las sanciones más allá de lo económico, considerando sus implicaciones políticas y sociales en Irán. Esta perspectiva busca evitar interpretaciones simplistas del fenómeno y comprender su complejidad en la práctica.

#### 4. METODOLOGÍA.

En cuanto a la metodología utilizada en esta investigación, se ha elaborado una revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias. Se han extrapolado conclusiones a través de una interpretación cualitativa de esta literatura.

En cuanto a fuentes primarias, estas se han utilizado para contextualizar el fenómeno estudiado, hacer una revisión histórica de los episodios de sanciones hacia Irán e ilustrar su situación actual. Entre las fuentes primarias empleadas se encuentran numerosas fuentes legales, que incluyen leyes estadounidenses e informes del Congreso, así como resoluciones de organismos internacionales. También se han utilizado comunicados oficiales de órganos ejecutivos y citas directas de discursos llevados a cabo por ellos, para entender mejor de primera mano sus puntos de vista y objetivos. Del mismo modo se han empleado datos de fuentes acreditadas como el Fondo Monetario Internacional (FMI, en adelante), y Freedom House para proporcionar ciertos datos objeto de análisis.

Además de las citadas fuentes primarias, se ha utilizado literatura académica para entender mejor el estado de la cuestión y analizar el fenómeno según las investigaciones existentes. Tras su selección esta literatura ha sido organizada en orden cronológico ascendente después de su selección, con el propósito de facilitar su lectura e interpretación. El enfoque adoptado consiste en empezar por las investigaciones más antiguas y avanzar hacia las más recientes. Esta metodología proporciona una perspectiva cronológica de los estudios existentes sobre el tema, lo cual garantiza un análisis exhaustivo del contexto actual entre Irán y Estados Unidos, basado en las conclusiones extraídas de investigaciones previas.

## 5. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.

### 5.1. **Relaciones históricas entre Irán y Estados Unidos: Una visión general de los episodios de sanciones.**

Dadas las dimensiones propias de un trabajo de esta naturaleza y el extenso y complejo historial de las sanciones estadounidenses hacia Irán, el cual ha sido ampliamente investigado y documentado en diversas publicaciones, como destacan Katzman (2022), Askari et al. (2003), Abid Ali (2008), Torbat (2005), entre otros, en este trabajo nos limitaremos a un resumen conciso

de los hitos históricos más relevantes para nuestro análisis sobre el impacto negativo de las sanciones en el país objetivo. Para ello, y por existir mayor laguna en la literatura, nos centraremos más en los hechos relevantes más recientes. Para un mayor detalle y análisis de las distintas sanciones específicas implementadas a lo largo de los años, y sus efectos económicos se remitirá a las obras mencionadas y a las contribuciones de los autores citados.

Antes de la revolución iraní de 1979, Estados Unidos e Irán compartían relaciones políticas generalmente amistosas y cooperativas, Estados Unidos era uno de los principales socios comerciales de Irán. En 1978, el año antes de la revolución iraní, Estados Unidos era el segundo mayor exportador a Irán, tenía una cuota del 16% de las importaciones de Irán, después de Alemania, que tenía una cuota del 19% (Torbat, 2005). Tras la revolución islámica de 1979, las relaciones entre ambos países se deterioraron cuando el 4 de noviembre de 1979, un grupo de estudiantes iraníes retuvo a 52 rehenes estadounidenses en el recinto de la embajada de Estados Unidos, durante 444 días. La crisis de los rehenes provocó la ruptura formal de las relaciones diplomáticas entre ambos países el 7 de abril de 1980 (Bootwala, 2020). Posteriormente, Estados Unidos adoptó una serie de medidas económicas y sanciones contra Irán con el objetivo de liberar a los rehenes estadounidenses. Esta primera tanda de sanciones ejecutada en noviembre de 1979 incluyó el embargo por parte de Estados Unidos de las importaciones de petróleo de Irán, la prohibición de la ayuda y la asistencia militar a Irán y la congelación de 12.000 millones de dólares de depósitos iraníes en bancos estadounidenses y filiales extranjeras (Torbat, 2005). Este conjunto inicial de sanciones hacia Irán marcó el comienzo de una relación fracturada entre ambos países y una campaña paralizante hacia la nación, la cual ha perdurado a lo largo de décadas hasta la actualidad.

En 1995, el Presidente Clinton emite una orden ejecutiva, prohibiendo de forma general la exportación de todos los bienes y servicios de Estados Unidos a Irán o de Irán a Estados Unidos (Clinton, 1995). El año siguiente, se aprueba la Ley de Sanciones a Irán y Libia de 1996 (*Iran and Libya Sanctions Act o ILSA, en inglés*). Esta ley está en vigor como una medida contra el terrorismo, justificado en la protección de la seguridad nacional de Estados Unidos. La ley tiene su razón de ser en “negar a Irán la capacidad de apoyar actos de terrorismo internacional y de financiar el desarrollo y la adquisición de armas de destrucción masiva y los medios para lanzarlas, limitando

el desarrollo de la capacidad de Irán para explorar, extraer, refinar o transportar por oleoducto los recursos petrolíferos de Irán” (Iran and Libya Sanctions Act, 1996). Lo cual es fruto de la preocupación estadounidense sobre los “esfuerzos del Gobierno de Irán por adquirir armas de destrucción masiva y los medios para lanzarlas y su apoyo a actos de terrorismo internacional que ponen en peligro la seguridad nacional y los intereses de política exterior de Estados Unidos y de aquellos países con los que Estados Unidos comparte objetivos estratégicos y de política exterior comunes”. De igual modo, el Congreso de Estados Unidos sostiene que Irán se apoya en medios financieros exteriores y “utiliza sus instalaciones diplomáticas e instituciones cuasi gubernamentales fuera de Irán para promover actos de terrorismo internacional y contribuir a sus programas de armamento nuclear, químico, biológico y de misiles, armas nucleares, químicas, biológicas y de misiles” (Iran and Libya Sanctions Act, 1996).

Con el objetivo de prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y los actos de terrorismo internacional, Estados Unidos busca negar a Irán los medios financieros para sostener estos programas a través de una serie de medidas de política exterior, entre las cuales figuran las sanciones. Concretamente, la ley faculta al Presidente estadounidense a tomar medidas de sanción hacia empresas extranjeras que inviertan más de 20 millones de dólares en un periodo de doce meses en desarrollo de petróleo y gas iraní. Hacia estas empresas infractoras, el Presidente podrá imponer una serie de medidas sancionadoras, que incluyen, entre otras, prohibir a las instituciones financieras estadounidenses conceder a la empresa infractora préstamos superiores a 10 millones de dólares en un periodo de 12 meses (Iran and Libya Sanctions Act, 1996). Si bien, numerosos autores han considerado que las sanciones impuestas en virtud de la citada ley no fueron realmente tan estrictas y eficientes como se pretendía. Por ejemplo, el concepto de “inversiones” prohibidas no incluía la venta de equipos para la industria iraní del petróleo y el gas ni las plantas petroquímicas. Lo cual frustró la consecución del objetivo principal de la Ley de Sanciones a Irán y Libia de impedir el desarrollo de los sectores petrolero y petroquímico, que son el pilar fundamental de la economía iraní (Kozhanov, 2011).

Tras años de negociaciones y desacuerdos con el Organismo Internacional de Energía Atómica (Davenport, 2023), en 2007 el Consejo de Seguridad de la ONU adopta por unanimidad la Resolución 1747 como respuesta al incumplimiento por parte de Irán de las repetidas exigencias

del OIEA de suspender el enriquecimiento de uranio. Esta resolución endurece las sanciones a Irán relacionadas con su programa nuclear. Al año siguiente el Consejo de Seguridad adopta una segunda resolución expandiendo las sanciones relacionadas con el programa nuclear iraní (Consejo de Seguridad de la ONU, 2008).

En 2010, se lleva a cabo un endurecimiento multilateral de las sanciones contra Irán. Por una parte el Consejo de Seguridad adopta una tercera resolución reforzando las sanciones relacionadas con la proliferación nuclear que prohíbe a Irán realizar pruebas de misiles con capacidad nuclear e impone un embargo a la transferencia de los principales sistemas de armamento a Irán (Consejo de Seguridad de la ONU, 2010). A la misma vez, el Congreso estadounidense adoptó una nueva ley reguladora de las sanciones a Irán, la *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (2010), que sanciona a las empresas que invierten en el sector energético iraní o venden petróleo refinado a Irán, y a los bancos extranjeros que hacen negocios con ciertos bancos iraníes. Del mismo modo, la Unión Europea lanza una serie de sanciones específicas hacia personas, empresas y sectores directamente involucrados en el programa nuclear Iraní y en 2012 prohíbe la importación de petróleo iraní. Con la implementación de estas medidas, se inicia una fase de aplicación de sanciones multilaterales hacia Irán, que se caracteriza por el enfoque del liberalismo internacional característico de la era de Obama. Esta estrategia multilateral para relacionarse con Irán culminará en 2015 con la firma del Acuerdo Nuclear (PAIC).

En este contexto temporal, resulta interesante hacer mención a otro tipo de sanción “indirecta” impuesta por Estados Unidos a Irán. Añadir y quitar a determinadas organizaciones de su lista de organizaciones internacionales terroristas designadas, también constituye una especie de sanción política, y es una forma que tiene Estados Unidos de desestabilizar la política iraní a su favor. En 2012 la Administración Obama quitó a la organización del *Mujahedin-e Khalq* de su lista de organizaciones internacionales internacionales designadas, después de que llevara en la lista desde 1997 (State Department, 2023). Los *Mujahedin-e Khalq* son una organización militante iraní que aboga por la caída del Gobierno de la República Islámica de Irán y la instauración de su propio gobierno (Mojahedin, 2023). Aceptan una combinación de marxismo e islamismo como base de sus creencias. De esta forma, dejar de considerar a esta organización como terrorista, es un acto que busca desestabilizar el régimen iraní, más allá de las meras sanciones económicas, a través del



apoyo indirecto de una de las organizaciones que más vocalmente se ha opuesto al régimen de Khamenei.

Como se ha apuntado, en los años previos a la firma del PAIC, tanto Estados Unidos como la Unión Europea intensificaron sus sanciones contra Irán, adoptando medidas cada vez más restrictivas, poniendo presión sobre el gobierno iraní para limitar su actividad nuclear. Esta intensificación trajo a Irán a la mesa de negociación, y en 2013, Irán y los países P5+1 (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia, China y Alemania) firmaron el Plan de Acción Conjunto (PAC, precursor del PAIC), en el que se detallan las medidas que Irán debe adoptar (detener el enriquecimiento de uranio hasta el 20% y permitir al OIEA acceder a las instalaciones nucleares iraníes, entre otras) para recibir un alivio limitado de las sanciones y la repatriación de algunos activos congelados en el extranjero.

Como se ha apuntado, tras el éxito temporal del PAC, el 15 de julio de 2015 se anunció el histórico PAIC, que fue negociado de forma multilateral por los países P5+1 por un lado y la República Islámica de Irán por el otro. El Consejo de Seguridad de la ONU (2015) aprobó por unanimidad la Resolución 2231 respaldando el acuerdo nuclear y acordando el levantamiento de las sanciones del Consejo de Seguridad a Irán relacionadas con la energía nuclear condicionado al cumplimiento de los términos establecidos en el acuerdo. Bajo el acuerdo Irán se comprometió a limitar su programa de proliferación nuclear a cambio de una suavización considerable de las sanciones impuestas por Estados Unidos, la Unión Europea y la ONU (2015). Acorde con el PAIC, en 2016 la OIEA comprueba que Irán ha cumplido sus obligaciones bajo el acuerdo, y Estados Unidos levanta las sanciones secundarias relacionadas con la actividad nuclear, pero manteniendo en vigor las sanciones “primarias” que prohíben la mayor parte de la actividad comercial entre Estados Unidos e Irán, incluida la exportación a Irán de la mayoría de los bienes o servicios procedentes de Estados Unidos (Davenport, 2023).

En noviembre de 2016 comienza la presidencia de Trump en Estados Unidos, quien en su campaña electoral había sido muy crítico del PAIC y prometió renegociar el acuerdo en caso de obtener la presidencia. Nada más entrar en poder Trump, el Congreso de Estados Unidos aprueba una prórroga de 10 años de la Ley de Sanciones contra Irán (*Iran Sanctions Act* o *ISA*, en inglés). En

línea con las obligaciones de Estados Unidos en virtud del PAIC, muchas de las sanciones previstas por la nueva ley quedan exentas. Sin embargo, tras una serie de disputas diplomáticas y la condena por parte de Trump del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica por su apoyo al terrorismo, el 6 de mayo de 2018 el presidente anuncia la retirada de Estados Unidos del PAIC y firma un memorando presidencial para establecer sanciones económicas de “máximo nivel” contra Irán. La retirada de Estados Unidos del PAIC marca una nueva etapa en las relaciones entre Irán y Estados Unidos, en la que la posición de esta última consiste en, en palabras del entonces Secretario de Estado Mike Pompeo, “aplicar una presión financiera sin precedentes sobre el régimen iraní” (2018).

Bajo esta campaña de “máxima presión”, entre 2018 y 2021 la Administración Trump impuso más de 1.500 sanciones a Irán y a empresas y particulares extranjeros que comerciaban con Irán. Se restablecieron las sanciones nucleares previas al PAIC y se ampliaron las sanciones económicas a industrias como el petróleo, el comercio y las transacciones financieras internacionales. Esta nueva ola de sanciones se dirigió hacia grandes instituciones de la República Islámica, como la oficina del líder supremo, la Guardia Revolucionaria y el Banco Central de Irán, así como contra particulares. Además, de grandes instituciones gubernamentales, entre los sancionados se encontraban funcionarios gubernamentales y judiciales, miembros del ejército y de milicias interpuestas, científicos y fabricantes de equipos militares, bancos, empresas, fundaciones y compañías navieras y comerciales (Hanna, 2021). Además de las llamadas sanciones primarias o directas dirigidas hacia instituciones iraníes, se introdujeron una serie de sanciones “secundarias” a países, entidades y particulares que continuaban haciendo negocios con Irán, con el objetivo de limitar el acceso de Irán al sistema financiero y comercial y empujar a la República Islámica a colaborar con Estados Unidos. De esta forma, la campaña de “máxima presión” de Trump se puso en marcha con el objetivo de abordar una serie de preocupaciones clave en la región. Estas incluyen el controvertido programa nuclear de Irán, el desarrollo y pruebas de misiles balísticos, su intervención en oriente medio y el respaldo a milicias proxy extremistas, los ataques cibernéticos perpetrados por Irán y las reiteradas violaciones de derechos humanos por parte del régimen (Hanna, 2021). Sin embargo, más allá de la devastación económica y la inflación generada por esta campaña de máxima presión, las políticas implementadas por la administración de Trump

mostraron pocos avances en la materialización de los cambios políticos, militares y sociales que se pretendían.

En este contexto resulta interesante hacer mención a la ejecución de las sanciones contra Irán durante la pandemia. A lo largo de su presidencia, incluyendo aquellos meses plagados por el Covid-19, la Administración Trump mantuvo su citada campaña de “máxima presión”, debilitando significativamente la capacidad de Irán para mitigar los efectos de la pandemia. Veremos más sobre los efectos detrimentales que tuvo esto sobre la población iraní y la salud pública en el subapartado 5.2.a) correspondiente al impacto político de las sanciones estadounidenses.

La transición del presidente Trump al nuevo mandato del presidente Joe Biden ha generado una vez más cambios en las relaciones entre Estados Unidos e Irán, lo que ha resultado en modificaciones tanto en la naturaleza como en la severidad de las sanciones impuestas. Esta transición ha llevado consigo ajustes en la política exterior y una reevaluación de las medidas aplicadas, reflejando así un enfoque renovado hacia la relación con Irán. La presidencia de Biden marca una vocación por volver al multilateralismo característico de la era Obama y las presidencias del partido demócrata. En su discurso a la Secretaría General de la ONU, el presidente norteamericano declaró que Estados Unidos mantiene una posición firme, y no dejará que Irán se convierta en una potencia nuclear. Sin embargo, también expresó su disposición a un retorno mutuo al PAIC si Irán cumple con sus obligaciones (Biden, 2022). La política exterior del actual gobierno estadounidense sigue la teoría del liberalismo internacional, buscando revertir el aislamiento provocado por la Administración de Trump, volviendo al multilateralismo y a las negociaciones diplomáticas con Irán. Dicho esto, a pesar de querer forjar un camino de vuelta al PAIC, el gobierno estadounidense no ha dejado de lado su postura crítica hacia el régimen iraní, condenando los abusos de derechos humanos en Irán, y vocalizando su apoyo a las mujeres iraníes luchando por sus derechos.

En septiembre de 2022 estalló una ola de protestas tras la muerte de la joven Masha Amini bajo custodia de la “policía de la moral” (*Gashte-Ershad*), por presuntamente vulnerar la normativa del hijab. Estas protestas fueron brutalmente reprimidas por las autoridades del régimen iraní que respondieron matando y deteniendo a numerosos manifestantes (Sammy, 2023). A la vista de esta

represión, Estados Unidos ha condenado verbalmente las violaciones de derechos humanos llevadas a cabo por el régimen iraní, y ha sancionado a numerosos individuos y entidades por su papel activo en la represión. De este modo, desde que estallaron las protestas en septiembre de 2022, han sancionado, entre otros, al fiscal general de Irán, varios militares y cinco altos cargos iraníes y mandos del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán (*Sepāh-e Pāsdārān-e Enqelāb-e Eslāmi*) por abusos contra los derechos humanos en el marco de las protestas a nivel nacional. Además, en un acto multilateral Estados Unidos se ha unido a Reino Unido, la Unión Europea y Australia al imponer sanciones a más de una docena de funcionarios del gobierno, de seguridad, empresarios, empresas e instituciones gubernamentales iraníes por abusos contra los derechos humanos de mujeres y niñas (Nada et al., 2023).

Más allá del actual difícil contexto político, actualmente, la Administración Biden continúa negociando para volver al PAIC, pero bajo sus términos. Mientras tanto, continúa imponiendo sanciones primarias hacia instituciones, empresas y particulares iraníes, y secundarias hacia empresas y particulares de países terceros que comercian con ciertas industrias iraníes, especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo nuclear, la financiación del terrorismo internacional, la seguridad nacional estadounidense, el apoyo a Rusia en la guerra contra Ucrania y las violaciones de derechos humanos en las protestas populares (Nada et al., 2023).

## **5.2. Impacto de las sanciones y limitaciones a su eficacia.**

Una vez puestas en contexto las relaciones actuales entre Estados Unidos y la República Islámica de Irán, y explicada la naturaleza de las sanciones impuestas hacia esta última, podremos pasar a analizar la eficacia de estas sanciones y el impacto que han tenido estas sanciones sobre el pueblo iraní. Cuando se aborda la cuestión del impacto y el alcance de las sanciones, es fundamental considerar diversos tipos de impacto que estas pueden tener, como el impacto político, social y económico, cada uno con sus diversas vertientes. Por consiguiente, al analizar si las sanciones han logrado cumplir sus objetivos, y su impacto sobre la nación, resulta conveniente y necesario clasificar estos distintos tipos de impacto y examinar cada aspecto de manera individual. Esto

permitirá obtener una visión integral y comprensiva del impacto global de las sanciones en su conjunto.

#### 5.2.1. *Impacto político y social.*

En primer lugar, y por ser nuestro objeto principal de análisis, abordaremos el alcance e impacto político y social de las sanciones económicas hacia Irán. Debido a la interconexión entre lo político y lo social, se ha decidido abordar ambos conceptos de forma conjunta en un único subapartado. Así, antes de adentrarnos en el análisis del impacto político y social, es pertinente proporcionar una definición clara del concepto de “eficacia política”. En este sentido, entendemos que las sanciones son políticamente eficaces si logran sus objetivos previstos (Torbat, 2005). Siguiendo esta definición podremos determinar el alcance político de las sanciones respecto de sus objetivos.

Como apuntaban Tarek y Maloney en 2011, después de más de 30 años de sanciones, el ciclo es tan poco sorprendente como ineficaz: Estados Unidos y sus aliados idean estrictas medidas económicas a través de las Naciones Unidas, y esperan concesiones por parte de Irán que de alguna manera nunca se materializan. A fecha de hoy, diez años más tarde y tras más de 40 años de sanciones, la afirmación que hacen los autores sigue siendo cierta. A pesar de la creciente presión interna, no existen indicios más allá de la reanudación de las negociaciones del PAIC con Estados Unidos, de que el estado teocrático vaya a ceder sus aspiraciones nucleares, cibernéticas, políticas y regionales.

Como veremos en el subapartado *c)* correspondiente al impacto económico, las sanciones impuestas han supuesto elevados costes financieros y políticos a la República Islámica, pero no han convencido a los dirigentes iraníes de que sus intereses se verían más favorecidos si renunciaran a sus ambiciones nucleares, abandonararan sus otras políticas temerarias o incluso participaran en un diálogo serio con La Casa Blanca (Tarek y Maloney, 2011). Las sanciones económicas no han contribuido a la resolución de los conflictos, sino que, por el contrario, han llevado a una mayor tensión entre las partes involucradas, quienes tienen diferentes perspectivas sobre las sanciones. (Fathollah-Nejad, 2014). Mientras que Occidente concibe las sanciones en un

marco de coste-beneficio, es decir, cuanto mayores sean los costes impuestos al país sancionado, más probable es que este ceda y ofrezca concesiones (lo que se conoce como la citada estrategia de "máxima presión" de Trump), Irán las considera una presión ilegítima a la que debe resistir. Es más, según las investigaciones de Fathollah-Nejad (2014), el incremento y escalada de las sanciones hacia Irán va directamente acompañado de la escalada del programa nuclear. A pesar de que su teoría fue elaborada en 2014, podemos observar ejemplos recientes que la corroboran. Por ejemplo, el 24 de junio de 2019 la Administración Trump anunció la sanción al líder supremo de Irán y a su oficina. Una semana después, Irán sobrepasa el límite de uranio enriquecido establecido por el PAIC, ante esto Washington responde que continuará con su política de "máxima presión" hasta que el régimen iraní reduzca sus actividades nucleares. Sin embargo, en lugar de hacer lo que Estados Unidos pretendía con la imposición de más sanciones, el ministro de Asuntos Exteriores iraní, Javad Zarif, tuitea que Irán superará el límite de enriquecimiento de uranio designado por el PAIC, y añade que los incumplimientos del PAIC por parte de Irán son "correctivos" y en respuesta al "terrorismo económico" estadounidense (Davenport, 2023). Este ejemplo ilustra la teoría de Fatollah-Nejad a la perfección, poniendo de manifiesto las distintas concepciones de sanciones que tienen ambos países, y la dificultad de que por esta vía lleguen a una resolución.

De igual modo, Estados Unidos como propulsor de la democracia y la libertad a nivel mundial, no ha logrado a través de su política exterior y las sanciones económicas a Irán, suscitar cambios significativos en el régimen de la República Islámica de Irán hacia la democratización. Según Freedom House (2023), a pesar de que la República Islámica de Irán celebra elecciones periódicamente, estas no cumplen las exigencias democráticas debido, en parte, a la influencia del Consejo de Guardianes, un órgano no electo que descalifica a todos los candidatos que considera poco leales al clero. Bajo este régimen del *Wilayat al-Faqih*, el poder último se encuentra en manos del líder supremo del país, el ayatolá Alí Jamenei, y de las instituciones no elegidas que están bajo su control. Estas instituciones, incluidas las fuerzas de seguridad y el poder judicial, desempeñan un papel fundamental en la represión de la disidencia y otras restricciones de las libertades civiles. De esta forma, en el año 2023, Irán fue calificado como un país "no libre" por Freedom House, obteniendo un ranking de libertad de 12 de 100 (4 de 40 en derechos políticos y 8 de 60 en libertades civiles). Esta calificación ha empeorado respecto del año pasado, habiendo bajado dos

puntos como resultado de la coacción de las instituciones iraníes como respuesta a las protestas masivas iniciadas en septiembre de 2022.

Dicho esto, es cierto que esta falta de progreso democrático y retroceso en el reconocimiento de derechos civiles y libertades políticas no puede atribuirse plenamente a las sanciones a Irán, puesto que es fruto de la configuración interna del régimen de la República Islámica de Irán. Sin embargo, propulsar y proteger los derechos humanos son uno de los objetivos directos de las sanciones estadounidenses, que indirectamente buscan generar un cambio institucional más grande en el régimen iraní. Las sanciones más recientes emitidas por Estados Unidos en 2022 y 2023 a raíz de la ola de protestas populares y su subsiguiente represión por parte del régimen, buscan en especial esta protección de los derechos humanos y consiguiente democratización del régimen. En este sentido, ya que la represión, las detenciones y la violencia por parte del estado continúan, podemos afirmar que de pronto, las sanciones estadounidenses hacia Irán no han logrado su objetivo político de frenar esta represión estatal y salvaguardar los derechos humanos.

En cuanto a un cambio de régimen en Irán, necesitan concurrir una serie de factores, más allá de una crisis económica y financiera generada por sanciones. A medida que la economía de Irán se ha ido deteriorando, la población ha llegado a cuestionar las políticas del gobierno y más ampliamente la naturaleza del régimen islámico. Este descontento se ha materializado en las protestas masivas que ha experimentado el país desde finales 2022. Sin embargo, a diferencia de lo que espera Estados Unidos con su estrategia de sanciones, crisis económica y descontento interno no son factores suficientes para llegar a un cambio político (e institucional) sustancial. Suelen necesitarse dos requisitos previos para el colapso de un régimen autoritario: presión desde abajo y divisiones en la cima (Sadjadpour, 2022). Aunque Irán está experimentando un creciente tumulto popular, por ahora las fuerzas de seguridad del régimen parecen, al menos desde lejos, estar unidas y dispuestas a matar y reprimir, mientras que las masas descontentas del país están divididas y sin un líder claro.

Asimismo, se ha demostrado que, contrariamente a los objetivos por los cuales fueron impuestas, las sanciones contribuyen al fortalecimiento del régimen, en lugar de debilitarlo (Fathollah-Nejad, 2014). Las sanciones económicas socavan el bienestar de la población civil, mientras que los

actores que forman parte o son cercanos al régimen gobernante encuentran formas de acomodarse al régimen de sanciones, incluso consolidando su propia posición de poder dentro del régimen. Así, la parte de la sociedad más perjudicada por el impacto de las sanciones son la clase media y baja, y dentro de estas, los sectores más vulnerables de ellas: las mujeres, la juventud y los trabajadores. A su vez, esta parte especialmente perjudicada forma la mayor parte de la población iraní, ya que la mayoría de la población tienen edad laboral, concretamente el 68,81% de la población tiene entre 15 y 64 años (Banco Mundial, 2021).

La disparidad entre los impactos de las sanciones amplía la brecha entre el poder estatal y la sociedad. En su estudio, Peksen y Cooper Drury (2009) examinaron el impacto no intencionado de las sanciones económicas en la represión política, entendida como el grado de respeto del gobierno hacia las libertades democráticas y los derechos humanos. Llegaron a la conclusión de que las sanciones coercitivas son una herramienta política contraproducente que reduce el nivel de libertades políticas en los países sancionados. Esto se ilustra claramente en el caso estudiado de las sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán, donde en lugar de coaccionar al Estado destinatario para que se reforme, las sanciones aumentan involuntariamente la capacidad coercitiva del régimen y generan incentivos para que sus líderes cometan actos de represión política.

En el ámbito social, y concretamente en lo que concierne a la salud pública de Irán, las sanciones han tenido un fuerte impacto que solo fue agravado por la pandemia. Incluso antes del Covid-19, la campaña de máxima presión de Trump estaba vulnerando el derecho de la población iraní a la salud, generando un sufrimiento innecesario a los ciudadanos iraníes perjudicados por diversas enfermedades y afecciones médicas (Human Rights Watch, 2019), que no hicieron más que agravarse durante la crisis sanitaria causada por el Covid-19.

### 5.2.2. *Impacto económico.*

Como se ha apuntado, este trabajo se centrará principalmente en el impacto y alcance político y social de las sanciones norteamericanas. Sin embargo, por ser las sanciones por definición una herramienta de política exterior económica, con importantes impactos en la economía del país



destinatario, resulta importante tener este aspecto presente. Además, las consecuencias económicas de las sanciones están estrechamente vinculadas a las implicaciones políticas y sociales, existiendo una relación causal entre ambas. En este contexto, examinaremos el impacto económico de las sanciones en Irán como un factor generador e interconectado con las repercusiones políticas y sociales.

En primer lugar, una de las principales consecuencias económicas de las sanciones a Irán ha sido la inflación disparatada. Según el FMI (2023), la tasa anual de inflación y los precios medios al consumo en Irán han subido del 9,1% en 2016, tras la firma del PAIC, a un 30,2% en 2018, tras la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Nuclear a un 42,5% en la actualidad. Estos datos ilustran el efecto detrimental de las sanciones sobre la población iraní, quienes están experimentando un 42,5% de incremento en el precio medio de consumo, en todo desde los alimentos de primera necesidad a los medicamentos. Las carencias generadas por las trabas al comercio internacional de Irán han intensificado esta inflación.

La inflación elevada y volátil ha sido un problema económico y social endémico en Irán que ha contribuido al aumento de la pobreza y las tensiones sociales (Ture & Khazaei, 2022). Este aumento constante en los precios de bienes y servicios, en combinación con la depreciación de la moneda nacional (el rial), han reducido el poder adquisitivo de la población, resultando en un aumento de la pobreza, la escasez de alimentos, y la hambruna. Todo ello a su vez genera un mayor descontento político y una mayor inestabilidad social. Sin embargo, como hemos visto *supra*, existe un límite al poder que tienen las sanciones económicas y la inflación para movilizar la sociedad civil. Como se ha apuntado, además del debilitamiento general de la economía iraní, se suman las dificultades enfrentadas por la sociedad civil. Los grupos clave en los movimientos sociales, como las mujeres, los estudiantes y los trabajadores, son más propensos a sufrir impactos negativos a causa de las sanciones. Como resultado del deterioro de su situación económica y el aislamiento provocado por las sanciones, es probable que carezcan del tiempo y las capacidades necesarias para hacer frente al gobierno (Fathollah-Nejad, 2014).

Dicho esto, a pesar de que las sanciones estadounidenses están creando una devastación económica e inestabilidad política a nivel interno, Irán ha continuado su comercio internacional a través de

otras vías, buscando alianzas con detractores de Estados Unidos (Kozhanov, 2011) e ideado estrategias ingeniosas para evitar las sanciones secundarias estadounidenses. De esta manera, Irán busca mitigar los efectos adversos de las sanciones y fortalecer su posición en la arena internacional. El papel de los países terceros y la comunidad internacional será fundamental para entender la eficacia y las limitaciones de las sanciones estadounidenses hacia Irán. India, por ejemplo, ha logrado evadir durante años las sanciones estadounidenses aprovechándose del hecho de que las sanciones impuestas por Estados Unidos no afectan al comercio en rupias indias. El *Reserve Bank of India (RBI)*, estableció un comercio de trueque, en el que a cambio de petróleo, los exportadores iraníes recibían saldos en rupias indias no convertibles. Aunque este formato de comercio permaneció durante varios años, en 2020 el comercio de petróleo entre Irán e India se detuvo debido a la creciente presión y a un lucrativo acuerdo nuclear con Estados Unidos (Bootwala, 2020). Si bien, este ejemplo permite ilustrar cómo Irán puede encontrar vías alternativas de comercio y eludir las sanciones económicas impuestas.

De igual modo, a pesar de que como hemos visto, desde la Administración Trump, Estados Unidos ha intensificado y ampliado el alcance de las sanciones a Irán, que abarca el comercio del petróleo, Irán sigue siendo uno de los diez mayores productores y exportadores de petróleo del mundo (World Population Review, 2023). Esto se debe a que, a pesar de las duras sanciones interpuestas por Estados Unidos, como se ha podido observar, desde la retirada de Estados Unidos del PAIC, y su aislamiento autoprovocado, la potencia no ha conseguido organizar una congruente política de sanciones multilaterales, apoyada por los principales actores de la comunidad internacional. Actualmente, Irán exporta más de un millón de barriles de petróleo al día, 800.000 de esos barriles se exportan a China (World Population Review, 2023). Además, la exportación iraní a China ha cuadruplicado en los últimos dos años, reduciendo la urgencia de la necesidad de Teherán de volver al acuerdo nuclear (Sadjadpour, 2022).

En el actual mundo globalizado en el que vivimos, las sanciones económicas sólo pueden funcionar eficazmente en una situación de consenso internacional que respalde su aplicación o, al menos, con el apoyo de los principales actores internacionales y de los socios comerciales del país sancionado (Bootwala, 2020). Cuanto menos consenso y respaldo internacional tengan las sanciones, menos eficaces serán a la hora de cumplir sus objetivos. En este sentido, el entorno

internacional favorable ha sido y continúa siendo un factor especialmente importante para las sanciones estadounidenses contra Irán (Kozhanov, 2011).

## 6. CONCLUSIONES.

El enfoque actual de Estados Unidos es suficiente para tratar con Irán, en el sentido de que ha impedido con éxito las políticas más problemáticas de Irán, particularmente en relación con sus actividades nucleares, evitando que Irán se convierta en una potencia nuclear. Sin embargo, más allá de lo estrictamente necesario para mantener la paz con Irán, la política de sanciones de Estados Unidos no ha conseguido generar los grandes avances que pretendía. No ha logrado revertir los avances nucleares de Irán, sino que meramente ha evitado que lleguen a generar un arma de destrucción masiva.

Asimismo, en el plano político interno de la República Islámica, las sanciones de Estados Unidos, tanto específicas hacia el propio ayatolá Alí Jamenei, altos cargos del régimen y dirigentes acusados de llevar a cabo una represión brutal, como las secundarias a empresas, individuos e instituciones que comercien con Irán, han logrado alterar la orientación política del régimen. Dado que no se vislumbra una solución viable y definitiva para abordar de manera efectiva las preocupaciones urgentes de Estados Unidos sobre las políticas de Irán, más allá de la opción limitada de reincorporarse al PAIC, la estrategia de Washington hacia Irán depende en gran medida de las sanciones económicas, cuya eficacia como ya se ha demostrado es limitada.

Aunque las sanciones tienen cierto éxito desde un punto de vista puramente económico, es decir, imponiendo costes significativos al régimen y exacerbando la frustración pública por las dificultades económicas, parece que están siendo contraproducentes al consolidar la represión del régimen iraní. La política de sanciones es especialmente perjudicial para el pueblo iraní, quienes, privados de su libertad, derechos políticos y libertades civiles (Freedom House, 2023), no tienen culpa alguna respecto de las políticas implementadas por el régimen y sin embargo son quienes más pagan por ellas.

Dicho esto, antes de la firma del PAIC, las sanciones estadounidenses a Irán eran más efectivas, en el sentido de que lograron cumplir en cierta medida sus objetivos, llevando al régimen iraní a la mesa de negociación y a la firma del histórico Acuerdo Nuclear. De esta forma, Estados Unidos logró su objetivo de controlar la industria nuclear iraní a través del PAIC, que Irán firmó para aliviar los efectos de las sanciones sobre su economía. La naturaleza multilateral de las sanciones previas al PAIC, impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU través de las citadas resoluciones de 2007, 2008 y 2010, respectivamente, resultaron en un paquete de sanciones ciertamente efectivo y económicamente devastador que llevó a Irán a limitar sus actividades nucleares. Sin embargo, tras la retirada de Estados Unidos del PAIC en 2018 y la institución de la campaña de “máxima presión” de Trump, las sanciones estadounidenses no han logrado los mismos efectos movilizados que tuvieron antes de la firma del PAIC. Este éxito limitado de las sanciones posteriores a 2018 se debe, en parte, a la falta de multilateralismo de la estrategia estadounidense, quien, volviendo a la teoría del excepcionalismo norteamericano, se aisló de la comunidad internacional y no contó con su respaldo a la hora de sancionar a Irán. En el mundo globalizado actual, las sanciones económicas solo son efectivas si cuentan con respaldo internacional y el apoyo de los principales actores y socios comerciales del país sancionado (Bootwala, 2020). De este modo, la eficacia de las sanciones no depende tanto del alcance de su naturaleza sancionadora y su extensión a múltiples ámbitos de la economía, sino que depende más de las sanciones cuenten con un fuerte respaldo internacional para evitar que sus efectos sean diluidos a través del comercio del estado sancionado con otras potencias mundiales. Sin este respaldo internacional resulta más fácil que el estado sancionado pueda eludirlas, reduciendo a su vez su eficacia.

De este modo, Estados Unidos tiene que volver a buscar apoyo en el exterior, en la comunidad internacional, no solo a la hora de sancionar, sino también en su estrategia diplomática hacia Irán, si quiere conseguir sus objetivos en la región. El consenso transatlántico es fundamental a la hora de constituir una política congruente hacia Irán. Durante las últimas décadas, al igual que Estados Unidos, los países europeos han mantenido un diálogo intermitente con Teherán y han ofrecido incentivos económicos con la esperanza de moderar las políticas iraníes en cuatro ámbitos: derechos humanos, proliferación nuclear, terrorismo y paz en Oriente Medio. Sin embargo, este diálogo no ha producido ningún cambio significativo en las políticas internas o externas de Irán.

Al contrario, Teherán ha amenazado con exacerbar la crisis de refugiados de Europa con sus políticas regionales y ha seguido tomando como rehenes a residentes y ciudadanos europeos, llegando incluso a ejecutar a un residente francés en 2020 (Sadjadpour, 2022). Podría decirse que una de las únicas veces en las que la política europea ha influido positivamente en el comportamiento de Irán fue en 2012, cuando la UE, en estrecha coordinación con la Administración Obama, dejó de importar petróleo iraní, lo que abrió el camino para la firma del PAIC en 2015. Un régimen iraní que nota a Europa de su lado, o al menos, no del lado de Estados Unidos (como ocurrió en 2018, tras la retirada unilateral de Estados Unidos del PAIC), no se verá tan afectado por las sanciones de Estados Unidos y no cumplirá ante sus exigencias.

Más allá de la cooperación con la UE, Estados Unidos también necesita buscar cooperación fuera del continente europeo. Como se ha apuntado, una de las formas a través de las cuales Irán ha conseguido minorar el impacto de las sanciones norteamericanas es a través del comercio con China. La exportación de petróleo iraní a China minoró el impacto pretendido de las sanciones impuestas por Washington, reduciendo la necesidad del gobierno iraní de cooperar con Estados Unidos y ceder ante sus exigencias. Según algunas estimaciones, las exportaciones de petróleo de Irán a China se han cuadruplicado en el último año, lo que reduce la urgencia de Teherán de volver al acuerdo nuclear. Aunque Estados Unidos y China no siempre colaboran en materia de política exterior, y tienen enfrentamientos políticos más allá de Irán, ambos tienen una serie de objetivos comunes en Irán (Sadjadpour, 2022). Ambos quieren evitar tanto una bomba nuclear iraní como un conflicto armado con Irán. Además, China busca un Oriente Medio estable para garantizar el libre flujo de petróleo de la región para alimentar su propia industria. Una estrecha colaboración entre ambos países, como ocurrió en la víspera de la firma del PAIC, podrá generar avances mayores en los objetivos estadounidenses en Irán.

En conclusión, aunque el enfoque actual de Estados Unidos ha logrado evitar que Irán se convierta en una potencia nuclear, las políticas de sanciones no han logrado generar los objetivos esperados ni moderar la política iraní en los ámbitos pretendidos: proliferación nuclear, derechos humanos, terrorismo y paz regional. En lugar de generar los cambios pretendidos, las sanciones han consolidado la represión del régimen iraní y han afectado principalmente al pueblo iraní, creando pobreza, escasez y hambruna. Dentro de la eficacia limitada de las sanciones, el enfoque

multilateral a partir de la teoría del liberalismo internacional resulta más fructífera a la hora de cumplir los objetivos estadounidenses en Irán y persuadir a este último a negociar. En estas circunstancias, después de más de cuarenta años de sanciones eminentemente ineficaces, Estados Unidos debe reconsiderar su política de sanciones económicas, y buscar enfoques alternativos, especialmente a través de la cooperación internacional, como medio para conseguir sus objetivos de política exterior en Irán.

## 7. BIBLIOGRAFÍA.

Abid Ali, L. (2008). Historic U.S.-Iran Relations: Revisiting Ideology and Geostrategy. *Pakistan Journal of American Studies*, 26(1 & 2).

Amir, T. (2018). Iran Sanctions: A compliance perspective the promise and peril of entering the islamic republic. *Fordham Journal of Corporate and Financial Law*, 23.

An act to impose sanctions on persons making certain investments directly and significantly contributing to the enhancement of the ability of Iran or Libya to develop its petroleum resources, and on persons exporting certain items that enhance Libya's weapons or aviation capabilities or enhance Libya's ability to develop its petroleum resources, and for other purposes, 1 Authenticated U.S. Government information G.P.O. (1996). bill. Retrieved June 7, 2023, from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-104publ172/pdf/PLAW-104publ172.pdf>.

Askari, H. G., Forrer, J., Teegen, H., & Yang, J. (2003). *Case studies of U. S. economic sanctions the Chinese, Cuban, and Iranian experience*. ABC-CLIO.

Biden, J. (2023, March 28). *Joe Biden on Iran*. The United States Institute of Peace, The Iran Primer. <https://iranprimer.usip.org/blog/2020/nov/09/joe-biden-iran#:~:text=%E2%80%9CFirst%2C%20I%20will%20make%20an,point%20for%20follow%20Don%20negotiations>

Bootwala, M. (2020). The iran problem: An evaluation of US sanctions on Iran and global reactions. *Georgetown Journal of International Affairs*, 21(1), 136–141. <https://doi.org/10.1353/gia.2020.0009>

Clinton , W. (1995, May 6). *Executive order 12959—prohibiting certain transactions with ...* - *govinfo*. Authenticated U.S. Government information . <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1995-05-15/pdf/WCPD-1995-05-15-Pg784.pdf>

- Consejo de Seguridad . (2007, 24 de marzo). *Resolución 1747 Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 567 sesión*. Consejo de Seguridad.  
[https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc\\_res1747-2007.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1747-2007.pdf)
- Consejo de Seguridad (2015, 18 de octubre). *Resolución 2231 relativa a la cuestión nuclear de Irán*.  
<https://www.un.org/securitycouncil/es/content/2231/background>
- Davenport, K. (2023, enero). *Timeline of Nuclear Diplomacy with Iran, 1967-2023*. Timeline of Nuclear Diplomacy With Iran, 1967-2023 | Arms Control Association.  
<https://www.armscontrol.org/factsheets/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>
- Ellicott, J. (2002). Commentary of United States Economic Sanctions: Theory and Practice. *American Society of International Law*, 96(4), 1009–1012.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.2307/3070710>
- Elliott, K. A. (1998). The sanctions glass: Half full or completely empty? *International Security*, 23(1), 50–65. <https://doi.org/10.1162/isec.23.1.50>
- Fathollah-Nejad, A. (2014). Why sanctions against Iran are counterproductive: Conflict resolution and State–society relations. *International Journal: Canada’s Journal of Global Policy Analysis*, 69(1), 48–65. <https://doi.org/10.1177/0020702014521561>
- Fitzpatrick, M. (2020). Sanctioning pandemic-plagued Iran. *Survival*, 62(3), 93–102.  
<https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1763614>
- Habibi, N. (2010). The Impact of Sanctions on Iran-GCC Economic Relations. *Middle East Brief: Crown Center for Middle East Studies.*, 45.
- Han, B. (2016). The role and welfare rationale of secondary sanctions: A theory and a case study of the US sanctions targeting Iran. *Conflict Management and Peace Science*, 35(5), 474–502.  
<https://doi.org/10.1177/0738894216650836>
- Hanna, A. (2021, March 3). *Sanctions 5: Trump’s “Maximum pressure” targets*. The Iran Primer.  
<https://iranprimer.usip.org/blog/2021/mar/03/sanctions-5-trumps-maximum-pressure-targets>



Hartz, L. (1991), *The Liberal Tradition in America* (San Diego: Harcourt Brace).

Human Rights Watch. (2019, October 29). “Maximum pressure”: US Economic Sanctions Harm Iranians’ Right to Health. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2019/10/29/maximum-pressure/us-economic-sanctions-harm-iranians-right-health>

Humud , C. E. (2023, March 23). *Iran: Background and U.S. policy - CRS reports*. US Congress Report: Iran: Background and U.S. Policy . <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47321>

International Monetary Fund (IMF). (2023). *IMF Data Mapper*. IMF. <https://www.imf.org/external/datamapper/profile/IRN>

Kagan, R., & Kristol, W. (1996, July 1). *Toward a neo-reaganite foreign policy - carnegie endowment for ...* Carnegie Endowment for international Peace . <https://carnegieendowment.org/1996/07/01/toward-neo-reaganite-foreign-policy-pub-276>

Katzman , K. (2022, February 2). *Iran sanctions - sgp.fas.org*. Congressional Research Service Report on Iran Sanctions. <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RS20871.pdf?ftag=MSF0951a18>

Kozhanov, N. A. (2011). U.S. economic sanctions against Iran: Undermined by external factors. *Middle East Policy*, 18(3), 144–160. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4967.2011.00504.x>

Maloney, S. (2015). Sanctions and the Iranian nuclear deal: Silver Bullet or Blunt object? *Social Research: An International Quarterly*, 82(4), 887–911. <https://doi.org/10.1353/sor.2015.0064>

Mojahedin . (2022, November 21). *Mojahedin Organization*. People’s Mojahedin Organization of Iran. <https://english.mojahedin.org/>

Nada, G., Bradbury, C., Starr, J., Ighani, H., & Yacoubian, A. (2023, June 6). *Timeline of U.S. sanctions*. The United States Institute of Peace, The Iran Primer. <https://iranprimer.usip.org/resource/timeline-us-sanctions>

- Peksen, D., & Drury, A. C. (2009). Economic sanctions and political repression: Assessing the impact of coercive diplomacy on political freedoms. *Human Rights Review*, 10(3), 393–411. <https://doi.org/10.1007/s12142-009-0126-2>
- Plan de Acción Integral Conjunto. (2015, July 14). *Joint comprehensive plan of action - EEAS*. Consejo Europeo. [https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran\\_agreement/iran\\_joint-comprehensive-plan-of-action\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf)
- Pompeo, M. (2018, May 21). *After the deal: A new iran strategy*. The Heritage Foundation. <https://www.heritage.org/defense/event/after-the-deal-new-iran-strategy>
- Rosenau, J. (1971), *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: The Free Press).
- Sadjadpour, K. (2022). Iran’s Hollow Victory: The High Price of Regional Dominance. *Foreign Affairs*, 101(2). <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2022-02-16/irans-hollow-victory>
- Sammy, D. (2023, April 12). *Anti-government demonstrations in Iran: A long-term challenge for the Islamic Republic*. ACLED. <https://acleddata.com/2023/04/12/anti-government-demonstrations-in-iran-a-long-term-challenge-for-the-islamic-republic/>
- Schmidt, B. (2012). Theories of US foreign policy. *US Foreign Policy*. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780199585816.003.0001>
- Takeyh, R., & Maloney, S. (2011). The self-limiting success of Iran sanctions. *International Affairs*, 87(6), 1297–1312. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2011.01037.x>
- Tarock, A. (2016). The Iran Nuclear Deal: Winning a little, losing a lot. *Third World Quarterly*, 37(8), 1408–1424. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1166049>
- The White House. (2022, October). *Biden-Harris Administration’s national security strategy - the white house*. U.S. National Security Strategy October 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

- Torbat, A. E. (2005). Impacts of the US trade and financial sanctions on Iran. *The World Economy*, 28(3), 407–434. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2005.00671>.
- Trump, D. (2018, May 8). *President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal*. National Archives and Records Administration. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>
- Ture, H. E., & Khazaei, A. R. (2022, September 9). *Determinants of inflation in Iran and policies to Curb it*. IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/09/09/Determinants-of-Inflation-in-Iran-and-Policies-to-Curb-It-523280>
- Waltz, K. (1979), *Theory of International Politics* (New York: Random House).
- World Bank . (2022). *Population ages 15-64, total*. World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.1564.TO>
- World Population Review. (2023). *Oil producing countries 2023*. World Population Review. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/oil-producing-countries>