

LOS LÍMITES DEL MULTILATERALISMO AL CONTROL DE LA (NO) PROLIFERACIÓN NUCLEAR: LA CUESTIÓN IRANÍ COMO PRETEXTO

Yolanda GAMARRA*

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN. 2. 2005, FRACASO DE LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN (TNP). 2.1. Una ficción: un mundo libre de armas nucleares. 2.2. Intereses estatales v. interés general. 2.3. Irán y el derecho inalienable a los usos pacíficos de la energía nuclear. 3. IRÁN, EL TNP Y LA FRACTURA DEL ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA ATÓMICA. 3.1. Sustracción al control internacional: la ruptura del consenso. 3.2. “Informar” y “poner en conocimiento” del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 4. IRRUPCIÓN EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. 4.1. Antecedentes próximos: Irak, Libia y Corea del Norte. 4.2. Bases de negociación: el cumplimiento de las obligaciones contraídas. 4.3. Tiempos de actuación, ¿cómo gestionar la situación? 5. PREFERENCIA POR MECANISMOS NO INSTITUCIONALIZADOS. 5.1. Un precedente: el acuerdo de cooperación entre India y Estados Unidos de Norteamérica. 5.2. Una alternativa factible: una *Joint Venture* ruso-iraní. 6. REFLEXIONES FINALES: REPERCUSIÓN DE LA CRISIS NUCLEAR.

1. INTRODUCCIÓN

El desarme y la no proliferación nuclear son procesos dinámicos y complejos intrincadamente relacionados con la seguridad internacional, y también con el desarrollo económico y la obtención de energía. Esa interrelación genera temores e incertidumbres entre los actores internacionales por una doble realidad. De un lado, los Estados se muestran preocupados por la situación de los mercados energéticos dada su escasez y encarecimiento. Los precios altos y volátiles de la energía se apuntan como los principales riesgos a los que se

* Mi agradecimiento al personal diplomático de la Representación española ante el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), por la información facilitada, y por los comentarios al mismo. Este estudio se realiza en el marco del Grupo Consolidado “Gobernanza Mundial y Unión Europea”, reconocido por el Gobierno de Aragón, 2006, S87.

enfrenta un crecimiento global sólido¹. Estados de economías emergentes con elevados índices de desarrollo como India, China, Pakistán, Indonesia, Brasil o la República Islámica del Irán (en adelante Irán) cuentan con programas de desarrollo de energía nuclear o se proponen disponer de dicha energía en fechas próximas. De otro, las estrategias de seguridad, y las nuevas bases que pretenden sentar ciertos Estados en cuanto al uso de la fuerza² provoca que otros como Irán o la República Popular Democrática de Corea (en adelante Corea del Norte), sin excluir a otros, utilicen el momento para afianzar su propia seguridad con el desarrollo de programas de enriquecimiento de uranio.

Resulta obvio que de entre los asuntos que más preocupación despiertan en el *gran tablero mundial* relumbra la seguridad física nuclear dado el riesgo que el uso o amenaza de uso de armas nucleares por actores no estatales puede generar para toda la humanidad³. ¿De dónde puede proceder el terrorismo nuclear? Se considera que la amenaza provendría, al margen de los actores no estatales, de países como Siria, Irán⁴, e incluso de Sudán, los cuales

1. Los Ministros de finanzas del G-8, reunidos en Moscú, a mediados de febrero de 2006, alertaron sobre el riesgo de “precios altos y volátiles de la energía” como uno de los riesgos del crecimiento económico. Igualmente, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE), reunidos en el Consejo Europeo de Bruselas los días 23 y 24 de marzo de 2006, advirtieron del problema de la energía y su nacionalización. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, Bruselas, 23 y 24 de marzo de 2006 en http://www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/europaesicher_rat/documents.html Vid. además en ese mismo sentido las reflexiones de CODERCH COLLELL, M.: “El espejismo nuclear a la luz de la situación energética mundial (I)”, *ARI*, 16/2006 (15 de febrero de 2006).

2. En su nueva estrategia de seguridad nacional, *The National Security Strategy* (NSS), de 16 de marzo de 2006, disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/sectionIII.html>, Estados Unidos de Norteamérica (en adelante Estados Unidos) establece que Irán representa el “reto más grave” al que probablemente deba enfrentarse. Sobre la política hegemónica de Estados Unidos vid. BYERS, M. y NOLTE, G. (eds.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, y KU, Ch. y JACOBSON, H.K. (eds.), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, y MURPHY, J. F., *United States Practice in International Law*, Volume 1: 1999-2001, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, y *The United States and the Rule of Law in International Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

3. BRZEZINSKI, Z., *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Paidós, 1998, y *El dilema de EE.UU. ¿Dominación global o liderazgo global?*, Barcelona, Paidós, 2005.

4. Los estudios más recientes sobre la cuestión iraní muestran el interés y preocupación que despierta entre los internacionalistas: GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R.: “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *REDI* (2005/1), pp. 107 y ss.; LARA, B.: “Irán ante el Consejo de Seguridad. Cuenta atrás de la crisis nuclear”, *Política Exterior*, nº 110 (marzo/abril 2006), pp. 25 y ss.; KERN, S.: “¿Puede el multilateralismo poner fin al enfrentamiento nuclear con Irán?”, *ARI* (13/2006), <http://www.realinstitutoelcano.org>, ARREDONDO, R.: “El Plan nuclear iraní a la luz del Derecho internacional”, *REEI* (2006), disponible en <http://www.reei.org>

figuran en la lista de *Estados rebeldes (o gamberros)*, en la que maneja Estados Unidos⁵, en la medida en que pueden exportar terrorismo y atacar a otros Estados utilizando bombas atómicas o “bombas sucias”, esto es, con contenido radioactivo⁶.

La senda nuclear iraní fue impulsada en la década de los setenta por países Occidentales como Estados Unidos, Federación de Rusia (en adelante, Rusia) o Alemania. Esta última, por ejemplo, colaboró con Irán en el proyecto de construcción del reactor de Bushehr hasta la caída del *sha* de Persia en 1979. Con componentes suministrados por Occidente, los científicos rusos, chinos, o coreanos, amén de los propios del lugar, contratados por Irán, están realizando un buen trabajo y a una velocidad vertiginosa. El programa nuclear iraní viene, de otro lado, a demostrar las peligrosas interrelaciones entre los usos “pacíficos” y usos “militares” de la energía nuclear⁷, al mismo tiempo que a reavivar el viejo dilema al que se enfrentan los Estados acerca de la (i)legalidad del uso o amenaza del uso de armas nucleares⁸.

5. El desarrollo de armas de destrucción masiva (ADM) y, en especial, aquellas relacionadas con las armas nucleares está en las agendas de seguridad desde el siglo XX. La amenaza o el uso de armas nucleares es un asunto complejo, así como la capacidad de destrucción de tales armas y los efectos de la amenaza o uso de tales armas azota a toda la comunidad internacional.

6. Este argumento es utilizado por Estados Unidos para fundamentar su estrategia de seguridad y su tan polémica doctrina defensiva de la “guerra preventiva”, más ampliamente tratada en CASEY, L. A. y RIVKIN, D. B. Jr., “*Anticipatory Self-Defense against Terrorism is Legal*”, *Legal Opinion Letter*, vol. 11, n° 19, disponible en <http://www.wlf.org/upload/casey.pdf>; MURDOCH, S.: “Preemptive War: Is it Legal?”, *Washington Lawyer* (enero de 2003), pp. 28 y ss.; CLARK AREND, A.: “International Law and the Preemptive Use of Military Force”, *The Washington Quarterly* (2003), pp. 89 y ss., y O’CONNELL, M.E.: “The Myth of Preemptive Self-Defense”, *ASIL Insights*, pp. 9 y 10, disponible en <http://www.asil.org>.

7. La frontera entre el uso civil y militar del uranio es difusa y confusa, de ahí también las dudas que afloran de las centrales de Natanz, Isfahan o Arak, BERGARECHE, B.: “Enfrentamiento entre dos líderes. Las posibilidades de un acuerdo”, *Política Exterior*, n° 111 (mayo/junio 2006), p. 25.

8. La ausencia de una prohibición general o, por el contrario, autorización de la amenaza o uso de armas nucleares fuerza a los internacionalistas a buscar una respuesta al difícil dilema en torno a la ilegalidad o, por el contrario, legalidad de la amenaza o uso de las armas nucleares. La interesada batalla entre los defensores de la legalidad y quienes se muestran contrarios a la misma se ha traducido en un juego de poder con efectos perversos aprovechado por los Estados con ambiciones no sólo a escala regional, sino también global. Los Estados nucleares no se han puesto de acuerdo en firmar un tratado general de prohibición de su uso y rechazan la ejecución de ciertos convenios en materia nuclear. Esta es una de las razones por las que el Derecho internacional consuetudinario y los principios generales del derecho adquieren mayor relevancia con efectos obvios en el Derecho internacional humanitario. Sobre este debate *vid.* KOSKENNIEMI, M.: “Fatih, Identity, and the Killing of the Innocent: International Lawyers and Nuclear Weapons”, *Leiden Journal of International Law* (1997/10),

Irán diseñó un ambicioso programa nuclear sin declarar sus planes al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) argumentando que llevaba a cabo dicho programa con fines pacíficos de acuerdo con los derechos derivados de su condición de parte del Tratado de no proliferación (TNP)⁹. Al ser descubierto el programa por el OIEA, en los primeros meses de 2003, se abrió una crisis de confianza de la comunidad internacional con Irán y mereció la condena de Naciones Unidas (NU)¹⁰. Como gesto de buena voluntad, el 18 de diciembre de 2003, firmó el protocolo adicional de septiembre de 1997 permitiendo así a los inspectores internacionales el acceso a las plantas y prometió suspender el programa de enriquecimiento de uranio como medida de confianza. En 2004, el OIEA advirtió que Irán seguía, en secreto, enriqueciendo uranio y desarrollando su programa nuclear. Esto constituyó un claro incumplimiento de las obligaciones contraídas por Irán de acuerdo con el Derecho internacional al no haber expuesto las instalaciones nucleares al control internacional. A partir de ese momento, ciertos miembros del OIEA dudaron de la credibilidad de Irán y de que el programa tuviese sólo fines pacíficos. El 18 de junio de 2004, una resolución del OIEA denunció la escasa cooperación del Gobierno iraní y el incumplimiento de los compromisos internacionales¹¹. El 15 de noviembre de 2004, el Gobierno iraní firmó el “Acuerdo de París” con Francia, Alemania y Reino Unido (E-3), en el que se acordaron una serie de beneficios económicos, políticos y de segu-

pp. 137-162; MERON, T., “*The Martens Clause, Principles of Humanity, and Dictates of Public Conscience*”, *American Journal of International Law*, vol. 94, Issue 1 (2000), pp. 78-98; MEYROWITZ, E. L., *Prohibition of Nuclear Weapons: The Relevance of the International Law*, Transnational Publishers, Dobbs Ferry, New York, 1990, o WESTON, B.H., *Nuclear Weapons Versus International Law*, en MILLER, A.S. and FEINRIDER, M. (ed.), *Nuclear Weapons and Law*, Greenwood Press, Westport Connecticut, 1984.

9. Artículos II, III y IV del TNP. Cabe recordar, no obstante, que la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en 1996, interpretó que el compromiso de todos los signatarios para negociar de buena fe las medidas eficaces para el cese de la carrera de armamentos nucleares y el desarme del artículo VI constituía un compromiso continuo para proseguir y las partes debían dar “pasos prácticos” para mostrarlos, Opinión consultiva sobre la licitud de la amenaza o uso de armas nucleares de 8 de julio de 1996, *CIJ, Recueil 1996*, párrafos 99 y 100. Sobre el contenido y evolución del TNP consultar el estudio de GARRIDO REBOLLEDO, V., *El régimen de no proliferación nuclear: participación e implicaciones para España*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 1995.

10. El programa nuclear iraní ha estado desarrollándose de forma clandestina al menos durante las dos últimas décadas como bien han estudiado GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R.: “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *op. cit.*, pp. 107 y 108.

11. GOV/2004/49. Los documentos del OIEA serán citados en este estudio con las siglas utilizadas en cada uno de los informes, resoluciones o documentos emitidos por el Organismo y disponibles en <http://www.iaea.org> o en direcciones electrónicas oportunamente referenciadas.

ridad para Irán a cambio de una completa cooperación con el OIEA y la suspensión del ciclo de enriquecimiento de uranio¹². Ese mismo día, la Junta de Gobernadores del OIEA identificó quince incumplimientos del Acuerdo de Salvaguardias. El informe describió cómo Irán había “despistado” a la comunidad internacional acerca de su programa de enriquecimiento¹³. Las negociaciones con los europeos fueron ineficaces al no estar ni una, ni otra parte dispuesta a hacer concesiones y a negociar con visos de realidad. La situación se deterioró, acaso más si cabe, cuando en agosto de 2005, el Presidente M. Ahmadinejad rechazó la propuesta del grupo europeo E-3, reabrió la planta nuclear de Isfahan y retomó las actividades de enriquecimiento de uranio. Se abrió, así, un nuevo tiempo para las expectativas nucleares iraníes y una nueva etapa en las negociaciones con los principales actores implicados en el proceso.

Abordar la cuestión iraní supone tener presente la dimensión política, económica y de seguridad, los vacíos jurídicos, la nueva dinámica del multilateralismo¹⁴, y la ingente maquinaria diplomática puesta en marcha para controlar y gestionar el proceso de (no) proliferación. El imparable proyecto nuclear iraní plantea una serie de interrogantes tales como si las actividades desarrolladas por Irán en el campo de la energía nuclear violan las obligaciones internacionales suscritas por dicho Estado, y en caso afirmativo ¿cuáles?, ¿qué limitaciones jurídicas afloran ante la proliferación nuclear?, y si resulta eficaz el multilateralismo para controlar y gestionar los programas nucleares. Para abordar tales dudas, el estudio se articula en torno a cuatro grandes ideas-guía. Se parte, en primer lugar, del análisis de las reivindicaciones y las turbulencias reinantes en la Conferencia de Revisión del TNP de 2005 que desembocó en el fracaso de la misma, de cómo los intereses particulares prevalecieron sobre el interés general, y del derecho de Irán a los usos pacíficos de la energía nuclear. A continuación, se tratan los problemas en el marco del OIEA a propósito del programa nuclear iraní, funciones y poderes de la Junta de Gobernadores y del Director General, así como las sanciones contempladas en el Estatuto del OIEA y la remisión de la cuestión al órgano de NU habilitado para mantener la paz y seguridad internacionales. En tercer lugar, se abunda en los problemas derivados de la irrupción de la cuestión iraní en

12. Disponible como documento del OIEA, INF/CIRC/637

13. GOV/2004/83.

14. En cuanto desarrollo de la cooperación internacional en marcos institucionalizados, en particular de NU y OIEA, *vid.* FORMAN, Sh. y SEGAAR, D.: “New Coalitions for Global Governance: The Changing Dynamics of Multilateralism”, *Global Governance*, 12 (2006), pp. 205 y ss.

el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU): bases de la negociación, encaje en la Carta de San Francisco, así como los tiempos de actuación, sin dejar de tener presentes los antecedentes próximos de los casos de Irak, República Jamahiriya Árabe Libia (en adelante Libia) y Corea del Norte. Se trata, a la vez, y en cuarto lugar, de analizar la preferencia de los Estados por marcos no institucionalizados al abordar la cuestión de la (no) proliferación recurriendo al estudio del acuerdo en materia nuclear entre Estados Unidos e India, por un lado, y de la posibilidad abierta de crear una *Joint Venture* entre Rusia e Irán, por otro, como alternativas al control internacional del OIEA y NU. Sin dejar de hacer referencia, en el apartado final, a la repercusión de la proliferación nuclear en la seguridad global, inclusive en la dimensión económica.

2. 2005, FRACASO DE LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DEL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN (TNP)

2.1. *Una ficción: un mundo libre de armas nucleares*

La creación de zonas libres de armas nucleares (ZLAN) forma parte del empeño internacional de promover el desarme y contribuir de forma apreciable al desarrollo y consolidación del régimen de no proliferación. Con la creación de ZLAN, los Estados trabajan por promover la seguridad regional e internacional y fomentar la confianza y el entendimiento mutuos. Numerosas han sido las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU)¹⁵ y el CSNU sobre el desarme, la no proliferación¹⁶, y con-

15. De un lado, un elevado número de resoluciones de la AGNU contribuyen a ese mismo fin, en especial, la resolución 57/59 de la AGNU de 30 de diciembre de 2002, la cual reclama un nuevo programa para alcanzar un mundo libre de armas nucleares ante el fracaso de la ejecución de las “13 medidas” acordadas en la Conferencia de las Partes del TNP de 2000.

16. De otro, en la resolución 984 (1995) del CSNU se tomaba nota de las declaraciones unilaterales hechas por cada uno de los Estados poseedores de armas nucleares y se reconocía el legítimo interés de los Estados no poseedores de armas nucleares que son partes en el TNP de obtener garantías de seguridad, al mismo tiempo que se dejaba claro que la resolución constituía un paso en ese sentido. Las declaraciones unilaterales de 1995 y la resolución 984 (1995) del CSNU son partes inseparables del acuerdo sobre la prórroga indefinida del Tratado y los intentos de restar contenido a esos logros redundan en grave desmedro de la credibilidad del propio TNP. La resolución 1540 (2004) del CSNU sobre la no proliferación tiene por objeto luchar contra el “mercado negro” de armas de destrucción en masa e impedir que agentes no estatales, en particular organizaciones terroristas, puedan adquirir esas armas, sus sistemas vectores y los materiales y tecnologías conexos. En fecha reciente, el CSNU aprobó la

trol de armamentos, en especial en Oriente Medio. En unas y otras se reconoce el derecho inalienable de cada Estado a desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos, así como los límites (militares) al uso de la energía nuclear implorando la creación de un mundo libre de armas nucleares. No deja de ser una “*ficción*” que tales organismos internacionales pretendan crear un espacio libre de armas nucleares dados los intereses estatales reinantes y la dinámica cambiante de las bases multilaterales de negociación.

En las últimas décadas, se han logrado ciertos progresos en ámbitos regionales al establecerse ZLAN en América Latina, Pacífico Sur, Centro y sudeste de Asia y África. Se persigue establecer acuerdos de seguridad en materia nuclear región por región. Así contamos con el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Tratado de Tlatelolco, México, 1967), Tratado sobre la zona libre de armas nucleares del Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga, 1985), Tratado sobre el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Asia sudoriental (tratado de Bangkok) Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en África (Tratado de Pelindaba, El Cairo, 1996) y Acuerdo de creación de una zona libre de armas nucleares en Asia Central abierto a la firma en septiembre de 2006¹⁷. En los treinta y siete años transcurridos desde la firma del Tratado de Tlatelolco que abarca Latinoamérica y Caribe, el número de Estados integrados en ZLAN se ha multiplicado varias veces y supera ya el centenar. Estos tratados tienen cierto interés para el examen de un régimen de verificación para una futura ZLAN en el Oriente Medio en cuanto que los citados tratados abarcan grandes zonas pobladas y todos están concebidos para garantizar la eliminación total de armas nucleares de los territorios de los Estados partes en ellos. Los distintos tratados disponen la verificación por el OIEA, así como la no desviación de materiales nucleares y el establecimiento de mecanismos regionales para resolver problemas relacionados con el cumplimiento de las obligaciones en ellos establecidas. E igualmente todos ellos contienen un protocolo que estipula el compromiso por parte de los Estados poseedores de armas nucleares de no hacer uso o amenazar con el uso de armas nucleares contra cualquier Estado no poseedor de armas nucleares y parte en el tratado ZLAN. Además de lo apuntado, los tratados ZLAN existentes incluyen determinadas disposi-

resolución 1673 (2006) de 27 de abril, en el marco del Capítulo VII de la Carta de NU, con el propósito de obligar a los Estados a dar cumplimiento a la resolución 1540 (2004) y a renovar el Comité 1540 por un período de dos años.

17. Dicho Acuerdo está abierto a la firma para Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán, y Uzbekistán. Información ampliada en <http://www.iaea.org>

ciones y otros derechos y obligaciones que, entre otros elementos, tienen en cuenta las características específicas de cada una de las respectivas regiones¹⁸. Se comprobaría, así, la validez del regionalismo frente a los límites del multilateralismo en el control y gestión de programas nucleares a sabiendas de las dudas que tales tratados de ámbito regional despiertan en cuanto a su eficacia y legitimidad¹⁹.

2.2. *Intereses estatales versus interés general*

El fracaso del multilateralismo en la gestión de los programas nucleares afloró crudamente en la Conferencia de Revisión del TNP de mayo de 2005. No se pudo frenar la “erosión”²⁰ que viene sufriendo el TNP debido a la falta de compromiso de los Estados partes²¹ en el cumplimiento de las obligaciones, así como, en cierta medida, a la retirada de Corea del Norte y las aspiraciones nucleares de Irán²². La Conferencia no alcanzó un acuerdo sustantivo para fortalecer los pilares del TNP: desarme, verificación y uso pacífico de la energía nuclear, y tampoco para adoptar los cambios necesarios con el fin de hacer frente a las grandes amenazas de la sociedad internacional contemporánea²³. La ausencia de voluntad de las partes de aceptar la restricción de sus propias pretensiones e intereses en aras del acuerdo general dio lugar a un bloqueo producido por el desequilibrio entre desarme y no proliferación.

En las dos Conferencias anteriores (1995 y 2000), se lograron consensuar posiciones divergentes entre los distintos actores con vistas al acuerdo final de la Conferencia de 2005. Así y por ejemplo, en la Conferencia de 2000 se aprobó un programa de “13 medidas” cuya aplicación debía concretarse en

18. GOV/2005/53-GC(49)/18

19. KEHOANE, R.O., *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londres, Routledge, 2002, p. 234.

20. Comunicado de Prensa DC/2954: Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference at UN 2-27 May, As Tense Global Events Prom. Warning of Agreement's Erosion, disponible en <http://www.un.org/News/press/docs/2005/dc2954.doc.htm>

21. Contabilizan un total de 188 (189, si sumamos a Corea del Norte) Estados partes del TNP.

22. Se retiró del TNP el 10 de abril de 2003, tras su denuncia tres meses antes, no sin críticas y polémica acerca de los efectos jurídicos de su retirada.

23. En los debates se consideraron especialmente graves las actitudes negligentes de algunos Estados y las pretensiones nucleares de otros como Corea del Sur, Egipto, Siria, Arabia Saudita o Taiwán que pueden poner en peligro la viabilidad del sistema multilateral de no proliferación.

el encuentro de 2005. Más lo cierto es que resultó imposible conciliar los intereses de grupos tan dispares como el Movimientos de Países No-Alineados y la Liga Árabe, los países miembros de la “Coalición para una Nueva Agenda”, las potencias nucleares o la “Alianza Mundial” para la Reducción Cooperativa de la Amenaza²⁴. En los debates mantenidos en la Conferencia, los Estados se enfrentaron al doble rasero de valorar, de un lado, el programa nuclear de Corea del Norte o Irán y los arsenales nucleares de Israel, India y Pakistán, por cierto, estos tres últimos no partes del tratado y, de otro, la solicitud del grupo de los “no alineados” del cumplimiento por parte de las potencias atómicas de sus compromisos en materia de desarme.

De entre las cuestiones que más preocupación despertaron para Estados Unidos señalar la insistencia en reforzar la aplicación del artículo IV del TNP relativo a los usos pacíficos de la energía nuclear proponiendo incorporar en el documento final de la Conferencia un texto que estableciese que los programas nucleares pacíficos de los Estados partes del TPN debían ajustarse a las obligaciones de los artículos I, II y III²⁵. Defendió, a su vez, que se condenasen a ciertos Estados partes en el Tratado que hubiesen intentado ejecutar programas de armas nucleares bajo el pretexto de enriquecer uranio con fines pacíficos y se adoptasen medidas estrictas para hacer frente a este riesgo²⁶, en clara referencia a Irán, pero sin citarle expresamente. No dejó pasar la oportunidad de referirse al artículo X del TNP (retirada del Tratado), caso de Corea del Norte, y establecer una doble propuesta: primero, un Estado que hubiese violado el Tratado debía seguir rindiendo cuentas de tal violación (incluso al CSNU)²⁷ y, segundo, debería cesar toda colaboración, así como el uso de los materiales y equipos nucleares entregados previamente al Estado objeto de la retirada por los países suministradores²⁸.

La Federación de Rusia, por su parte, defendió la viabilidad del TNP como la piedra angular del proceso de desarme nuclear irreversible e instrumento canalizador de la cooperación internacional en el uso de la energía nuclear con fines pacíficos. No obstante, difería de la Administración Bush, en

24. Alianza integrada por la propia UE, Canadá, Estados Unidos, la Federación de Rusia, Japón y Ucrania, *vid.* sobre el desarrollo de la Conferencia de Revisión del TNP, GARRIDO REBOLLEDO, V.: “Cuatro semanas de mayo, cinco años por delante: el fracaso de la VII Conferencia de Revisión del TNP”, *ARI*, nº 72 (7 de junio de 2005), p. 5.

25. Aplicación exclusivamente pacífica de la energía nuclear y verificación a cargo del OIEA. NPT/CONF.2005/WP.57 y NPT/CONF.2005/WP.58.

26. NPT/CONF.2005/WP.57, par. 5.

27. NPT/CONF.2005/WP.59, par. 5

28. *Ibid.*, par. 9.

cuanto a la aplicación del artículo IV del TNP y el programa nuclear iraní, al mantener que las previsiones para el futuro próximo no dejaban otra alternativa que el desarrollo y perfeccionamiento ulteriores del sector de la energía nuclear²⁹. Dejó claro que la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción en masa y contra el terrorismo debía ajustarse rigurosamente a las normas del derecho internacional y tener en cuenta los intereses legítimos de cada Estado en materia de desarrollo y seguridad³⁰. Con esta defensa, Rusia, venía a respaldar las aspiraciones nucleares de Irán y de otros posibles Estados interesados, en el futuro, en desarrollar la energía nuclear.

Próxima a esta posición, China criticó la denuncia del Tratado ABM por parte de Estados Unidos, y la parálisis en la que se encuentran inmersos los principales acuerdos de no proliferación y foros de desarme. Asimismo, atribuyó a la Conferencia de Revisión, al igual que la Federación de Rusia, un papel clave a la hora de alcanzar consensos sobre las medidas a tomar y acciones a coordinar³¹. En su informe se centró, ante todo, en resaltar las garantías de seguridad en el desarrollo de programas nucleares.

Francia y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en adelante Reino Unido), de un lado, reiteraron su apoyo a la declaración realizada por el representante permanente del Gran Ducado de Luxemburgo ante las NU en nombre de la UE, de otro, expresaron sus posiciones particulares con respecto a Irán y Corea del Norte. Reino Unido, en primer lugar, manifestó su preocupación por las posibles implicaciones de una mayor diversificación de partes sensibles del ciclo combustible nuclear apoyando la vigilancia de la proliferación de armas nucleares por el OIEA, y en segundo, justificó las consultas a “tres” llevadas a cabo en el seno de la UE, junto con Francia y Alemania, y pidió al Gobierno iraní que cumpliera lo acordado el 15 de noviembre de 2004, en el Acuerdo de París, al tiempo que instó a Corea del Norte a que retomase las conversaciones “a seis bandas”³². Francia con su política pragmática, en segundo, llamó la atención sobre la gravedad de las violaciones del TNP por Estados partes en él, así como la retirada de Corea del Norte. Diferenciándose de los otros cuatro Estados nucleares, Francia formuló una serie de medidas con vistas a reforzar el régimen de no proliferación tales como universalización del sistema de verificación a cargo del OIEA, fortalecimiento del sistema multilateral ante supuestos de incumplimiento del

29. NPT/CONF.2005/29, par. 30.

30. *Ibid.*, par. 6.

31. NPT/CONF.2005/WP.2.

32. NPT/CONF.2005/WP.1.

TNP, suspensión de la cooperación nuclear en casos sospechosos de proliferación, así como facilitar el acceso a tecnologías nucleares no sensibles para Estados partes que cumplan sus obligaciones y celebrar un debate sobre la cuestión de la retirada del tratado de no proliferación³³. Con estas medidas, Francia quería asegurarse el control sobre la no proliferación nuclear ajustándose al cumplimiento del derecho internacional.

De otro lado, la UE centró su estrategia en la defensa de la Posición Común del Consejo de 25 de abril de 2005 transmitida al Secretario General de la Conferencia mediante una nota verbal fechada el 17 de mayo en defensa del TNP³⁴. La UE instó a los Estados a realizar reducciones generales y progresivas de los arsenales nucleares con vistas al cumplimiento del artículo VI del Tratado; aplicar el principio de irreversibilidad en el terreno del desarme y el control de armamentos; adoptar medidas para garantizar la transparencia de dichos procesos; concluir un tratado no discriminatorio y universalmente aplicable que prohíba la producción de materiales fisionables para armas nucleares u otros artefactos explosivos nucleares en el seno de la Conferencia de Desarme, así como hacer un llamamiento a favor del desarme general³⁵. Asimismo, otras de las propuestas de la UE giraron en torno a los usos pacíficos de la energía nuclear³⁶, el terrorismo y la seguridad nuclear, el incumplimiento de las obligaciones en materia de no proliferación, las ZLAN, los controles a la exportación, o la protección física del material nuclear³⁷.

El Grupo de Países no Alineados partes del TNP (NAM), representados por la delegación de Malasia, jugaron un papel crítico en relación con los Estados nucleares. En el primer documento de trabajo presentado por los NAM (antes de la celebración del primer plenario) denunciaban las medidas impuestas unilateralmente, así como las políticas de defensa estratégica que presentan nuevos argumentos para justificar el recurso a las armas nucleares, incluidos elementos encaminados a ampliar aún más las oportunidades del uso o la amenaza del uso de la fuerza³⁸. Por ello, exigieron a los Estados nucleares que se aplicase íntegramente el conjunto de medidas acordadas en la Con-

33. En clara referencia a Corea del Norte, *vid.* NPT/CONF.2005/ MCIII/WP.1 y NPT/CONF.2005/PC.III.WP.22

34. Posición Común del Consejo 2005/329/PESC, de 25 de abril de 2005 relativa a la Revisión de la Conferencia de las Partes en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, *DOUE*, L, 106, 27 de abril de 2005, pp. 32 y ss., incluida en el documento NPT/CONF.2005/41.

35. NPT/CONF.2005/MCI/WP.1.

36. Con garantías de acceso a los servicios de combustible nuclear y al combustible en general, y sujetas a las salvaguardias del OIEA.

37. NPT/CONF.2005/41, pp. 2 y ss.

38. NPT/CONF.2005/WP.8, p. 1.

ferencia de Revisión del TNP de 1995, así como el documento Final de la Conferencia de Revisión de 2000, en particular las “13 medidas” prácticas para lograr avances sistemáticos y progresivos en la aplicación del artículo VI del Tratado³⁹. Igualmente relevante y causa de bloqueo en las distintas Comisiones fue el interés manifiesto por incluir en el documento final de la Conferencia una disposición específica que estableciese una prohibición absoluta de traspasar a Israel cualquier tipo de equipo, información, materiales y servicios, recursos o dispositivos nucleares, así como ofrecerle conocimientos especializados o cualquier tipo de asistencia en materia nuclear, científica o tecnológica, mientras no sea parte en el TNP y no haya sometido (en referencia a Israel) todas sus instalaciones a las salvaguardias totales del OIEA⁴⁰.

En esta misma línea, los países miembros de la “Coalición para una Nueva Agenda” integrada por Brasil, Egipto, Irlanda, México, Sudáfrica y Suecia, presentaron distintos documentos de trabajo y recomendaciones a las Comisiones principales en los que reiteraban las reivindicaciones de los NAM e instaban a los Estados partes del TNP a aplicar las medidas acordadas en la Conferencia de Revisión de 2000, en especial, en cuanto a la reducción adicional de los arsenales nucleares estratégicos y no estratégicos de los países nucleares y a no desarrollar nuevos tipos de armas⁴¹.

La Liga de Estados Árabes, a la que se culpa de no llegar a un acuerdo final en la Conferencia de mayo de 2005, defendió la creación de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, tal y como se acordó, sin éxito alguno, en las Conferencias de 1995 y 2000. Dado que Israel es el único Estado de dicha zona no parte del TPN, ni acepta someter sus instalaciones a las salvaguardias del OIEA, la Liga de Estados Árabes hizo una propuesta a la Conferencia con una “misiva” de aceptación o de bloqueo del documento final de la Comisión Principal III (salvaguardias y zonas libres de armas nucleares). En primer lugar, propuso crear un comité permanente encargado de velar por la ejecución de las recomendaciones relativas a Oriente Medio y la adhesión de Israel al TPN. En segundo, planteó que todos los Estados partes del Tratado declarasen su compromiso de no transferir equipo, información, materiales o instalaciones, recursos o dispositivos relacionados con la energía nuclear o asistencia nuclear a Israel mientras éste no sea parte del TNP y no someta sus instalaciones al control del OIEA⁴². La atención sobre Israel y

39. *Ibid.*, p. 2.

40. *Ibid.*, p. 10.

41. NPT/CONF.2005/WP.61 y NPT/CONF.2005/PC/1.

42. NPT/CONF.2005/WP.40.

control de sus actividades nucleares se convirtió, desde un principio, en el principal escollo para la Liga de Estados Árabes en el avance hacia posiciones convergentes en aras de consensuar la adopción de un documento final.

En los últimos días de la Conferencia de Revisión del TNP afloraron las diferencias en torno a cuestiones tales como las sanciones a Israel, la condena del programa nuclear iraní, la retirada de Corea del Norte del Tratado, o la concreción de medidas específicas de desarme y control de armamentos. La falta de acuerdos entre los Estados partes trajo como resultado el bloqueo progresivo de las diferentes Comisiones y la falta de consenso sobre un documento final⁴³. Los países en desarrollo utilizaron su poder de bloqueo frustrando los progresos en materia de no proliferación al no obtener contrapartidas en el desarme nuclear. La Conferencia de Revisión del TNP se había tornado en un auténtico fracaso.

En la esperanza de alcanzar acuerdos en reuniones posteriores, una iniciativa de no proliferación⁴⁴ y desarme liderada por los Ministros de Asuntos Exteriores de Reino Unido, Sudáfrica, Australia, Chile, Indonesia, Noruega y Rumania se presentó con el fin de buscar el consenso sobre la no proliferación en la cumbre mundial de septiembre de 2005⁴⁵. Nuevamente, los disensos entre los distintos actores internacionales volvieron a lucir en la mesa de negociaciones. Cinco años más de espera en los que el riesgo de la proliferación nuclear permanecerá latente y durante los cuales la humanidad seguirá vigilante.

2.3. *Irán y el derecho inalienable a los usos pacíficos de la energía nuclear*

La región que mayor tensión e inestabilidad genera a nivel mundial es, sin duda, el Sur y Este de Asia junto a Oriente Medio. La seguridad de la región euroasiática⁴⁶ es una cuestión de preocupación y tensión a nivel universal, uno de cuyos máximos exponentes queda escenificado por las ambiciones

43. Tampoco se pudo llegar a una declaración final en 1980, 1985 y 1990.

44. Comunicado de Prensa DC/2968 de 26 de mayo de 2005, Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference Lodz Brief Open Meeting, disponible en <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/dc2968.doc.htm>

45. Comunicado de Prensa del Secretario General de Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=5068&criteria1=Annan&criteria2=nuclear>

46. Como la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), *vid.* sobre este proyecto el análisis de SOTO, A.: "Institucionalización y futuro de la Organización de Cooperación de Shanghai", *ARI*, 15/2004, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/406.asp>

nucleares de Irán. Este Estado, centro de miras de la comunidad internacional, defiende el derecho inalienable de los Estados, en especial su derecho, a desarrollar la tecnología nuclear con fines pacíficos, y no acepta que el acceso a la tecnología nuclear pacífica se limite a un exclusivo club de Estados, tecnológicamente avanzados, bajo el pretexto de la no proliferación⁴⁷.

Irán, en un lenguaje unívoco, invoca su derecho inalienable a desarrollar la investigación, producción y utilización de la energía nuclear con fines pacíficos de acuerdo con el artículo IV del TNP⁴⁸. No obstante, su comportamiento resulta equívoco en la medida en que, por un lado, se muestra conforme a cooperar de buena fe en el control de la actividad de enriquecimiento del uranio con conversaciones con Rusia, acceso en buena medida de los inspectores del OIEA a instalaciones nucleares, envío de una carta a la Administración Bush⁴⁹, abierto a contactos con mediadores internacionales⁵⁰ y, de otro, continúa con el enriquecimiento de uranio, pone en funcionamiento centrifugadoras, rompe los precintos del OIEA, y obstaculiza la supervisión de las actividades nucleares en su territorio⁵¹. De su comportamiento, marcado hasta cierto punto por la irracionalidad, se infiere que es consciente que le amparan las propias normas establecidas en el TNP, del que es parte⁵², en la

47. NPT/CONF.2005/4.

48. El artículo 4 párrafo 1 del TNP dice: “Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II de este Tratado”.

49. El envío de una carta por medio de la delegación suiza en Teherán a la Administración Bush es interpretado como un gesto positivo en las difíciles relaciones con Irán, *vid.*, *El País*, 9 de mayo de 2006, p. 2. Más aún, la iniciativa de Irán al enviar una Carta a Estados Unidos en la que propone nuevas soluciones a la “crisis” nuclear iraní recuerda a la guerra de propuestas y contrapropuestas entre Estados Unidos y la antigua Unión Soviética durante la Guerra Fría, y se desarrolla cuando ambos países todavía no se han puesto de acuerdo acerca de cómo empezar a negociar la estabilización de Irak, TISDALL, S.: “Contestar o no contestar”, *El Mundo* (9 de mayo de 2006), p. 24. La respuesta de Estados Unidos favorable al diálogo con Irán, con condiciones, abre nuevas vías para reconducir el programa nuclear iraní.

50. El socialista y antiguo Presidente del Gobierno español, Felipe González, por ejemplo, actuó de mediador, entre el Gobierno iraní y el resto de actores implicados.

51. En especial, arremete contra Estados Unidos y su nueva política nuclear que contempla el desarrollo de nuevos tipos de armas nucleares, la justificación del posible uso de armas nucleares contra Estados que no las poseen y designa a Estados no poseedores de armas nucleares como el blanco de esas armas nuevas e inhumanas. De acuerdo con la interpretación del Gobierno de Irán tal política nuclear constituye una violación flagrante del derecho internacional y de las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo VI del TNP.

52. Irán firmó el TNP en 1969, y lo ratificó en febrero de 1970. De conformidad con lo establecido en el párrafo 1 del artículo III del Tratado, y concertó con el OIEA el Acuerdo de Salvaguardias en junio de 1973.

medida en que ningún Estado, ni órgano internacional puede sancionarle por enriquecer uranio, ni se le puede exigir que abandone un programa nuclear permitido por el Tratado. Ciertamente, hay indicios de sospecha de las actividades nucleares llevadas a cabo por el Gobierno iraní, pero no se ha podido probar que no existan materiales o actividades nucleares no declaradas⁵³. La transgresión cometida por Irán, y por la que se podría tomar medidas, es no haber comunicado al OIEA la realización de actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio, y no el propio programa de enriquecimiento.

El Gobierno iraní de M. Ahmadineyad, por cierto, aprovecha el momento para culpar a Estados Unidos de la actual proliferación nuclear en la medida en que la nueva doctrina de la Administración Bush contempla el desarrollo de nuevos tipos de armas nucleares y la posibilidad de emplearlas contra Estados que no las poseen⁵⁴. Igualmente, tacha la estrategia de seguridad de Estados Unidos en la medida en que designa a Estados no poseedores de armas nucleares como el blanco de esas armas nuevas e inhumanas contraviniendo el derecho internacional y las obligaciones derivadas del artículo VI del TNP⁵⁵. En el documento sobre garantías negativas de seguridad presentado en la Conferencia de Revisión del TNP de mayo de 2005, Irán solicitó a los Estados nucleares, a falta de un instrumento jurídicamente vinculante al respecto, un compromiso incondicional y sin reservas a no emplear ni amenazar con emplear armas nucleares contra Estados no poseedores de armas nucleares y partes del TPN⁵⁶.

Irán, mientras tanto, está en vías de convertirse en una potencia nuclear con interés en controlar el Golfo Pérsico y erigirse en líder de los chífes. Disponer de la bomba atómica es una cuestión de prestigio en los países árabes y musulmanes, donde prevalece la creencia de que la posesión de armas nucleares les puede conceder supremacía sobre el resto. Además, debe tenerse en cuenta que Irán está rodeado de países que ya poseen la bomba atómica: Israel, Pakistán, India, Corea del Norte, China y Rusia, alimentando más si cabe ese interés por disponer del control del enriquecimiento de uranio. A ello se suma la necesidad de la energía como fuente necesaria para el desarrollo económico del país sobre la que fundamentan las necesidades nucleares⁵⁷.

53. Informes del Director General del OIEA, M. El-Baradei, de 28 de abril de 2006, GOV/2006/27, y de 31 de agosto de 2006, GOV/2006/53.

54. Un estudio comparativo con la estrategia de 2002, *vid.* ARTEAGA, F.: "La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos de 2006", *ARI*, n° 72 (22 de junio de 2006), <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/998.asp>

55. NPT/CONF.2005/4, par. 6.

56. NPT/CONF.2005/WP.49.

57. "Unstoppable?", *The Economist*, 6 de mayo de 2006, p. 11.

No es menor el interés por garantizar su propia seguridad ante la amenaza de la Administración Bush dada la insistencia en considerarlo como *Estado rebelde* incluido en el inefable “eje del mal”, al que incluso se pretende desactivar por la fuerza, en caso de ser necesario. Existe la creencia de que quien tiene armas nucleares corre menor riesgo de ser atacado, incluso aunque sólo sea por el temor a provocar una escalada de violencia de consecuencias trágicas en la zona⁵⁸. Romper el *status quo* en la región equivaldría a dar “carta blanca” a todos aquellos deseosos de desarrollar armamento nuclear con el riesgo que ello supone para toda la humanidad.

3. IRÁN, EL TNP Y LA FRACTURA DEL ORGANISMO INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA TÓMICA

3.1. *Sustracción al control internacional: la ruptura del consenso*

La política de disuasión seguida por los inspectores internacionales se asienta más en la negociación que en la confrontación, si bien Irán con su sutil política y destreza en los ritmos de la diplomacia internacional ha logrado retrasar los plazos en beneficio propio para seguir llevando a cabo sus ensayos nucleares. Las sospechas de los planes nucleares de Irán se remontan a agosto de 2002, cuando el grupo opositor iraní “*Consejo Nacional de la Resistencia de Irán*” denunció que el Gobierno estaba construyendo una instalación subterránea del ámbito nuclear en Natanz y una planta de producción de agua pesada en Arak⁵⁹. Pese a estas denuncias, hasta el 6 junio de 2003, el Director General del OIEA no alertó a la Junta de Gobernadores de las actividades desarrolladas por Irán en el terreno nuclear⁶⁰. Desde ese momento, el control sobre tales actividades ha ido estrechándose así como el número de informes y resoluciones adoptadas por la Junta de Gobernadores del OIEA hasta el punto de llegar a una fractura provocada por los desencuentros de los Estados poseedores de armas nucleares y los “no alineados”, cuyos efectos todavía están por determinar.

En el Informe del Director General del OIEA, de 10 de noviembre de 2003⁶¹, se denunciaban múltiples y continuadas violaciones por parte de Irán

58. Vid. la información relativa a Irán en www.securitycouncilreport.org

59. Estudiado por GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R.: “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *op. cit.*, p. 108.

60. GOV/2003/40.

61. GOV/2003/75.

en relación con el Acuerdo de Salvaguardias que mantiene con el Organismo. Esos incumplimientos, denunciados en distintos informes del OIEA⁶², se habían prolongado durante casi dos décadas y consistían básicamente en sustraer al conocimiento de los inspectores del OIEA una serie de actividades y materiales en el terreno nuclear que podrían ser indicativos de que proyectaba desviar la energía nuclear a fines no pacíficos. En noviembre de 2003, la Junta de Gobernadores optó por abstenerse de informar al CSNU, tal como le permiten, e incluso podría entenderse que le obligan, los artículos III y XII del Estatuto del OIEA. A cambio, se iniciaron negociaciones entre Irán⁶³, de un lado, y el E-3, de otro, encaminadas a evitar que Irán dominase la totalidad del ciclo del combustible nuclear y con ella el enriquecimiento de uranio que, si bien no está prohibido por el TNP, puede ser utilizado para la fabricación de armas nucleares. La resolución de 26 de noviembre de 2003, aprobada por la Junta de Gobernadores poco después de iniciarse las negociaciones, fue adoptada por consenso sin mayores dificultades. En ella se acogía con satisfacción la decisión de Irán de suspender voluntariamente todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio y se pedía al Director General del OIEA que informara sobre el cumplimiento de estos compromisos⁶⁴. Los avatares de la negociación con los tres Estados europeos se fueron reflejando en las resoluciones adoptadas por las siguientes reuniones de la Junta de Gobernadores y en ellas se pudo observar el deterioro progresivo de la calidad del consenso obtenido, preludio de la fractura en la toma de decisiones del OIEA. Así y por ejemplo, para conseguir dicho consenso fue necesario, por exigencia de los países “no alineados” en las negociaciones privadas que condujeron a las resoluciones de 18 de septiembre y 29 de noviembre de 2004, incluir alusiones reforzadas al carácter voluntario y no jurídicamente vinculante de ciertos compromisos asumidos por Irán y reafirmar su derecho inalienable al uso pacífico de la energía nuclear según el artículo IV del TNP⁶⁵.

62. Informe de la Junta de Gobernadores del OIEA, de 6 de junio de 2003 (GOV/2003/40). El 19 de junio, el OIEA imploraba a Irán a ratificar lo más rápidamente posible el protocolo adicional al TNP, llamado 93+2. El 12 de septiembre de 2003, la Junta de Gobernadores del OIEA lanzó un ultimátum a Irán para dejar de desarrollar la bomba nuclear.

63. Forzada por, entre otras, la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP) puesta en marcha en la primavera de 2003 y en la que participan, en un primer momento, once Estados: Alemania, Australia, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido, más tarde ampliada a dieciséis, entrando Rusia, entre otros Estados. Más ampliamente tratado en GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R.: “El programa nuclear iraní en el ojo del huracán”, *op. cit.*, p. 110.

64. GOV/2003/81.

65. GOV/2004/79, párrafo f, y GOV/2004/90, párrafo i.

En marzo de 2005, Irán amenazó con romper su compromiso de suspender las actividades de conversión del uranio, fase previa al enriquecimiento. Más tarde, la República Islámica volvió a amenazar y, esta vez, cumplió su decisión de reanudar las actividades de conversión alegando que las negociaciones con los tres países europeos no habían dado fruto. En esta ocasión, la Junta de Gobernadores se reunió de urgencia el 9 de agosto y consiguió aprobar dos días más tarde, una resolución “de mínimos”, que solicitaba de Irán que reconsiderara su decisión y volviera a suspender la conversión de uranio⁶⁶. Dado el carácter voluntario y no jurídicamente vinculante de esta suspensión⁶⁷, las negociaciones para acordar la resolución fueron notablemente más difíciles que en ocasiones anteriores y el consenso obtenido fue discutible. La Presidenta de la Junta de Gobernadores, tras interrumpir las consultas, reunió a sus miembros y les preguntó si estaban dispuestos a aprobar la resolución “sin voto”. Ante el silencio general, unos segundos más tarde consideró la resolución adoptada. Quedó claro que algunas delegaciones no desearon ser consideradas como parte en el consenso, por carecer de instrucciones para aprobar la resolución como alegaron en privado, al quedar confirmado por la comunicación oficial hecha el 15 agosto por la República Bolivariana de Venezuela quien manifestó formalmente al OIEA “su desacuerdo con el procedimiento mediante el cual fue negociada y aprobada esta resolución, ya que el mismo no permitió la justa participación de todos los Estados allí presentes en la discusión y adopción de un documento de tanta importancia”⁶⁸.

El 24 de septiembre de 2005, la Junta de Gobernadores volvió a reunirse tras recibir un Informe del Director General⁶⁹ en el que se constataba que, entre otras cosas, Irán había desoído el llamamiento hecho por la Junta y había continuado con las operaciones relacionadas con el enriquecimiento del uranio. Esta vez, los tres países europeos negociadores consideraron justificado notificar al CSNU de los incumplimientos primeramente denunciados en 2003⁷⁰. La negociación, no obstante, tropezó con una resistencia firme por parte de quie-

66. GOV/2005/64.

67. Deriva, en efecto, de los compromisos aceptados por Irán en el “Acuerdo de París” con los tres Estados europeos, un pacto no normativo, y no del TNP, ni del Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA. *Vid.* sobre este particular PÉREZ GIRALDA, A.: “Actualidad del consenso (La práctica reciente del ‘espíritu de Viena’)”, en *España y la ONU, 50º Aniversario*, Barcelona, Asociación de las Naciones Unidas para España, Icaria, 2005, p. 187.

68. INFCIRC/652.

69. Informe de 8 de septiembre de 2005, GOV/2005/67.

70. GOV/2005/77.

nes se oponían a poner en aplicación el mecanismo de los artículos III y XII del Estatuto. Ni siquiera se perfilaba un consenso sobre una versión más limitada del proyecto inicial de resolución que si mencionaba como base dichos artículos y su aplicación al caso de Irán daba un nuevo margen a la solución del problema por la vía negociadora. Venezuela esta vez pudo evitar una situación similar a la que se produjo en la Junta de Gobernadores de agosto de 2005 y amparándose en las reglas de procedimiento, pidió votación nominal y ésta arrojó un resultado positivo para los proponentes de la Resolución: veintidós votos a favor, doce abstenciones y un voto negativo (Venezuela)⁷¹.

En una carta fechada el 3 de enero de 2006, el Gobierno iraní informó al OIEA que desde el 9 de ese mismo mes decidía romper los sellos de seguridad de las centrales nucleares, reanudar las actividades de I+D asociadas al programa de energía nuclear con fines pacíficos, en particular los ensayos en la planta piloto de Natanz y suspender la verificación internacional de las investigaciones nucleares⁷². Ante la decisión iraní, el 12 de enero, la UE y el grupo de los tres europeos, EU+E-3, reunidos en Berlín, decidieron dar por concluido el proceso negociador al considerar que las actividades nucleares de Irán representaban una violación de los compromisos asumidos por este Estado en el “Acuerdo de París”⁷³ y de las distintas resoluciones del OIEA. El Grupo Europeo más Estados Unidos (E-3+ Estados Unidos), convocaron a una reunión el 31 de enero, en Londres, a los cinco miembros permanentes del CSNU junto con Alemania y representantes de la UE⁷⁴. En esta reunión,

71. Venezuela parece haber instaurado una política deliberada de impugnación del método del consenso. Su delegado en la mencionada sesión de la Junta de Gobernadores ha repetido, prácticamente, las palabras de su Presidente Hugo Chávez ante la Asamblea General de NNUU, el 15 de septiembre de 2005. Esta vez su disconformidad se refería al documento final de la Cumbre Mundial 2005 (doc. A/60/L.1) sobre la reforma de la Organización. Chávez lo calificó de nulo, irritó e ilegal, ya que se aprobó ignorando la normativa de las NNUU: “no fue votado sino que se entregó 5 minutos antes ¡sólo en inglés! a nuestros delegados y se aprobó con un martillazo dictatorial”. Citado en el estudio de PÉREZ GIRALDA, A.: “Actualidad del consenso (La práctica reciente del ‘espíritu de Viena’)”, *op. cit.*, p. 188.

72. GOV/INF/2006/1. *Vid.* el punto de vista presentado en “When the soft talk has to stop”, *The Economist* (14 de enero de 2006), p. 27.

73. Por este acuerdo firmado el 15 de noviembre de 2004, Irán reafirmó su deseo de no adquirir armas nucleares, se comprometió a desarrollar total cooperación y transparencia con el OIEA, propósito de ratificar el protocolo adicional, y decidió voluntariamente que continuaría la suspensión del proceso de enriquecimiento de uranio mientras continuasen las negociaciones con el grupo europeo E-3.

74. En enero de 2006, y en un gesto inusual y prepotente del Presidente de Francia, J. Chirac, en cuanto a su política exterior, reafirmó la doctrina de la “disuasión nuclear”. *Vid.*, ARTEAGA, F.: “La disuasión nuclear francesa según el presidente Chirac: ¿reforma, ruptura o recordatorio?”, *ARI*, 11 (2006).

entre otras medidas, se acordó plantear en el marco del OIEA la remisión de la cuestión iraní al CSNU.

La falta de cooperación entre el Gobierno iraní y los inspectores internacionales quedó patente en la resolución de la Junta de Gobernadores del OIEA aprobada el 4 de febrero de 2006, en la que se subrayó que la mejor forma de resolver ese vacío y crear confianza en la naturaleza exclusivamente pacífica del programa de Irán fuese que éste respondiese a los llamamientos de la Junta de Gobernadores y adoptase medidas de confianza. La Junta de Gobernadores consideró que entre las cuestiones pendientes se encontraba la suspensión plena y sostenida de las actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio. Al mismo tiempo, insistió en la aplicación de las medidas de transparencia solicitadas por el Director General⁷⁵, que van más allá de las exigencias reglamentarias del Acuerdo de Salvaguardias y el protocolo adicional, y que abarcan el acceso de los inspectores a la documentación relativa a la adquisición, al equipo de doble uso, a determinados talleres de propiedad militar y a las actividades de investigación y desarrollo que el OIEA pueda solicitar en apoyo de sus investigaciones en curso⁷⁶. Acaso llama la atención la profunda preocupación de la Junta de Gobernadores por el hecho de que el Organismo no esté en condiciones de aclarar si Irán tiene en su poder un documento sobre la producción de uranio metálico en forma hemisférica dado que este proceso tiene relación con la fabricación de componentes de armas nucleares⁷⁷. Como respuesta a la resolución, Irán comenzó con el enriquecimiento de uranio en la planta de Natanz, amenazó con retirarse del TNP y pospuso las conversaciones con Rusia.

2.2. “Informar” y “poner en conocimiento” del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

En la resolución de 4 de febrero de 2006⁷⁸, aprobada con veintisiete votos a favor, tres en contra⁷⁹ y cinco abstenciones⁸⁰, la Junta de Gobernadores pidió al Director General una doble misión. De un lado, informase al CSNU del incumplimiento de las obligaciones que incumben a Irán y, de otro, pusie-

75. En especial, las expuestas en GOV/2005/67, y que son las mismas que se solicitaron el 4 de febrero de 2006.

76. GOV/2006/14, par. 1.

77. *Ibid.*, par. 3.

78. GOV/2006/14.

79. Cuba, Siria y Venezuela.

80. Argelia, Bielorrusia, Indonesia, Libia y Sudáfrica.

se en conocimiento del órgano encargado de mantener la paz y seguridad internacionales todos los informes del OIEA y las resoluciones aprobadas sobre la cuestión. Las disposiciones legales utilizadas por el Organismo para informar al órgano principal de NU habilitado para velar por la paz y seguridad internacionales están contempladas en el artículo III apartado B párrafo 4 y artículo XII apartado C del Estatuto del OIEA. De un lado, el artículo III apartado B párrafo C establece la posibilidad de presentar informes tanto a la AGNU, y cuando corresponda, al CSNU si en relación con determinadas actividades de un Estado se suscitaban cuestiones que pusiesen en peligro la paz y seguridad internacionales. Así, este artículo técnicamente *notifica* al CSNU del incumplimiento de las obligaciones por un Estado en caso de que tales actividades supusiesen un atentado contra la paz y seguridad internacionales. En el párrafo 2 de la citada resolución, la Junta de Gobernadores pidió al Director General que comunicara al CSNU que las medidas enunciadas en el párrafo 1 de la resolución eran las medidas solicitada por la Junta de Gobernadores del OIEA a Irán⁸¹. En este contexto, la Junta consideró necesario que Irán restableciera la suspensión de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y las actividades de reprocesamiento, la construcción de un reactor de investigación moderado por agua pesada, la ratificación del protocolo adicional y la aplicación de medidas de transparencia, así como que pusiese en conocimiento del CSNU todos los informes del OIEA y resoluciones aprobadas sobre la cuestión⁸².

De otro, y en conexión con esta función de información, el Organismo goza de una serie de derechos y responsabilidades de salvaguardias con el fin de garantizar la verificación de los centros sujetos a inspección nuclear. La Junta de Gobernadores, en función del artículo XII apartado C, puede solicitar al Director General que ponga en conocimiento de todos los Estados miembros del OIEA el incumplimiento de obligaciones, cuya existencia se compruebe, así como del CSNU y de la AGNU. Si el Estado o Estados beneficiarios no tomasen, dentro de un plazo razonable (se entiende relación temporal entre hechos y medidas a tomar), todas las acciones necesarias para poner fin al incumplimiento, la Junta de Gobernadores puede tomar una de las medidas siguientes: dar instrucciones para que se reduzca o suspenda la asistencia que preste el Organismo o un miembro, y pedir la devolución de los materiales y equipos puestos a disposición del miembro o miembros benefi-

81. GOV/2006/14, par. 2.

82. *Ibid.*, par. 1, e incluso las medidas de transparencia pedidas por el Director General en el Informe recogido en el doc. GOV/2005/67.

ciarios. En el caso iraní, la Junta de Gobernadores, en la resolución de 4 de febrero, pidió al Director General que en la Junta ordinaria de 6 de marzo de 2006, presentase un informe sobre la aplicación de la citada resolución, así como de las resoluciones anteriores, para su examen e, inmediatamente después la transmitiese al CSNU junto con cualquier otra resolución derivada de la reunión de marzo⁸³. En la reunión de 6 de marzo de 2006, la Junta de Gobernadores decidió informar a todos los Estados miembros y, ante la gravedad de la cuestión un tanto forzada por Estados Unidos, y los europeos a los que se sumó India, informar de la cuestión al CSNU.

La terminología empleada en el proceso de transmisión de la información por la Junta de Gobernadores del OIEA al CSNU sobre el programa nuclear iraní no es neutra. Técnicamente, el OIEA presentará *informes* al CSNU de acuerdo con el artículo III párrafo B punto 4, y/o *pondrá en conocimiento* de todos los miembros, así como del CSNU y la AGNU acerca de un problema en función del artículo XII párrafo C del Estatuto. La Junta de Gobernadores decidió *informar* sobre el programa iraní al máximo órgano encargado de mantener la paz y seguridad internacionales, sin transferir directamente la responsabilidad de decisión⁸⁴. El CSNU es el órgano que debe determinar, en función del artículo 39 de la Carta de NU, si el programa nuclear supone una amenaza a la paz y seguridad internacionales y qué medidas ha lugar. Más lo cierto es que el lenguaje está plagado de connotaciones técnicas e instrumentado con fines políticos y económicos⁸⁵. La cuestión iraní irrumpió en la primavera de 2006 en la agenda del CSNU y, a partir de ese momento, quedó bajo el control de los cinco miembros permanentes (P-5).

4. IRRUPCIÓN DE LA CUESTIÓN IRANÍ EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS

4.1. *Antecedentes próximos: Irak, Libia y Corea del Norte*

En la práctica del OIEA encontramos casos en los que la Junta de Gobernadores decidió “informar” y “poner en conocimiento” del CSNU situa-

83. *Ibid.*, par. 8.

84. *Vid.*, LARA, B.: “Irán ante el Consejo de Seguridad. Cuenta atrás de la crisis nuclear”, *op. cit.*, pp. 25 y ss.

85. Esa instrumentación de órganos internacionales, en especial del CSNU a propósito de la guerra de Irak, ya fue denunciada por ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: “El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?”, *REDI*, 1 (2003), pp. 205 y ss.

ciones de amenaza a la paz y seguridad internacionales gestionados con cierta similitud pero con diferentes resultados. En un primer caso, la Junta de Gobernadores del OIEA declaró que Irak había violado el Acuerdo de Salvaguardias en la sesión de 18 de julio de 1991. De acuerdo con el Estatuto, el OIEA transmitió sus conclusiones al CSNU, y un mes más tarde, este órgano aprobó la resolución 707 (1991)⁸⁶ demandando a Irak que cesara de toda actividad nuclear, así como en el desarrollo del programa militar y permitiera a los inspectores de UNSCOM⁸⁷ y del OIEA el acceso a todas las plantas nucleares. La polémica Misión de Observación, tachada por el dictador iraquí de realizar labores de espionaje, con sus idas y venidas, sería reemplazada en 1999 por la Comisión de las NU de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC)⁸⁸ para trabajar en el mismo sentido: verificar el desarme de Irak. Aún así, durante doce años, Irak incumplió reiteradamente las obligaciones internacionales que el CSNU en sucesivas resoluciones le había ido imponiendo⁸⁹. En noviembre de 2002, el Consejo de Seguridad por medio de la resolución 1441 (2002), adoptada por unanimidad en el marco del Capítulo VII de la Carta, decidió dar una nueva oportunidad a Irak para cumplir sus obligaciones en materia de desarme con arreglo a las resoluciones pertinentes⁹⁰. Se le exigía cooperar estrechamente con los inspectores de UNMOVIC y del OIEA, y presentar informes a los miembros del CSNU acerca de los avances experimentados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales⁹¹, y se le recordaba, en palabras del ambiguo e irónico lenguaje onusiano, que de seguir infringiendo sus obligaciones se expondría “a graves consecuencias”⁹².

Estados Unidos respondió, por medio de su representante en el CSNU, que el citado párrafo autorizaba el uso de la fuerza si el CSNU no actuaba con decisión en caso de producirse nuevas violaciones por parte de Irak, subrayando que “esta resolución no impide a cualquier Estado miembro de la Organización actuar para defenderse contra la amenaza planteada por el Irak ni

86. Resolución 707 (1991), del CSNU, de 15 de agosto.

87. Resolución 687 (1991) del CSNU, de 3 de abril, par. 5.

88. En 1991, el Consejo de Seguridad estableció una unidad de observación de las Naciones Unidas (UNSCOM) con el mandato de vigilar la zona de Khor Abdullah y una zona desmilitarizada entre Irak y Kuwait. Resolución 1284 (1999) del Consejo de Seguridad, par. 1.

89. Desde las resoluciones 687, 699, 707 y 715 de 1991, a las resoluciones 1284 de 1999 y 1382 de 2001, o la resolución 1409 (2002).

90. Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad, par. 2.

91. *Ibid.*, par. 11 y 12.

92. *Ibid.*, par. 13.

hacer cumplir las disposiciones pertinentes de la Carta de las NU y proteger la paz y seguridad internacionales”⁹³. Ante la inacción, o paralización del CSNU, la Administración Bush se reservaba el derecho de intervenir en cualquier otro Estado para proteger la seguridad de sus nacionales. Estados Unidos junto, en ese momento, al Reino Unido y a España⁹⁴, sin olvidar a otros como Bulgaria, consideraban que existía base legal suficiente para la intervención militar en Irak⁹⁵. La pretensión de Estados Unidos fue rechazada tanto por el resto de miembros del CSNU como por el Secretario General de las NU, quien manifestaba que una actuación “sin la autorización del CSNU, la legitimidad de esa acción será puesta en duda por muchos y no conseguirá el apoyo político necesario para garantizar su éxito a largo plazo, después de la fase militar”⁹⁶. Críticas se formularon, cómo no, por la “troika” del Movimiento de los Países No Alineados (Sudáfrica, Malasia y Cuba)⁹⁷. Ante tal situación, el Representante Permanente de la Misión de Estados Unidos ante NU, en una Carta dirigida al Presidente del CSNU con fecha de 20 de marzo de 2003, fundamentaba la decisión de recurrir al uso de la fuerza armada contra Irak invocando el incumplimiento de las resoluciones del CSNU: “en vista de las graves violaciones del Irak, ya no existe base legal para la cesación del fuego y el uso de la fuerza está autorizado en virtud de la resolución 678 (1990)”⁹⁸. En este caso, el control del OIEA pasó al CSNU y ante la falta de acuerdo entre los miembros, Estados Unidos unilateralmente junto con Reino Unido decidió intervenir englobando dicha acción en su lucha contra el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva.

También Libia pretendió desarrollar un programa nuclear en la década de los noventa, el cual fue congelado de forma voluntaria en los primeros

93. Actas de las discusiones de la 4644ª sesión del CSNU, de 8 de noviembre de 2002. Doc. S/PV.4644 Provisional, disponible en <http://www.un.org>

94. El apoyo de España a Estados Unidos y Reino Unido en la política del “ataque preventivo” motivó que P. Andrés y L.I. Sánchez reflexionasen acerca de la implicación de España en el ataque a Irak y sus consecuencias para nuestro país, *vid.* ANDRÉS, P. y SÁNCHEZ, L.I.: “¿Estamos en guerra?”, *El País* (9 de abril de 2003), p. 20.

95. Declaración sobre Irak, Cumbre de las Azores, 16 de marzo de 2003, suscrita por G. Bush, J.M. Aznar y T. Blair, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>

96. ANNAN, K.: “Una grave decisión”, *El País* (12 de marzo de 2003), p. 8.

97. Carta de fecha de 19 de marzo de 2003 dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios interino de la Misión Permanente de Malasia ante las Naciones Unidas. Doc. A/58/68, S/2003/357 de 21 de marzo de 2003.

98. Carta de fecha 20 de marzo de 2003 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas. Doc. S/2003/351 de 21 de marzo de 2003.

años del siglo XXI⁹⁹. Si de un lado, la posición oficial del Gobierno de Libia se mantenía contraria a la posesión de armas nucleares, de otro, su Presidente, M. Gadafi, justificaba las aspiraciones nucleares apoyándose en la capacidad nuclear de Israel y la falta de seguridad para Libia. Esta situación confusa se agravó, más si cabe, cuando Libia firmó el Tratado de Pendilaba en 1996, no evitando las sanciones ni de Estados Unidos¹⁰⁰, ni del CSNU por ser considerado un Estado exportador de terrorismo. En diciembre de 2003, Libia anunció, a través de su Ministro de Asuntos Exteriores, la renuncia voluntaria al desarrollo del programa nuclear¹⁰¹. Unos meses más tarde, el 10 de marzo de 2004, la Junta de Gobernadores del OIEA adoptó una resolución celebrando la decisión de Libia de destruir todos los materiales nucleares y abandonar la producción de armas nucleares trasladando la cuestión al CSNU “tan sólo para información”¹⁰². El CSNU tomó nota de la resolución en una Declaración del Presidente del Consejo¹⁰³.

En un tercer caso, el OIEA alertó de la amenaza que suponían las actividades desarrolladas en el campo nuclear por Corea del Norte. En abril de 1993, la Junta de Gobernadores adoptó una resolución en la que denunciaba que Corea del Norte no cumplía el Acuerdo de Salvaguardias y lo trasladó al CSNU. Posteriormente, este órgano adoptó la resolución 825 (1993) exigiendo a Corea del Norte que reconsiderase el anuncio de retirada del TNP y sus compromisos internacionales. En 2003, ante una nueva crisis en la que Corea del Norte rechazó observar el Acuerdo de Salvaguardias, la Junta de Gobernadores del OIEA decidió informar de nuevo al CSNU. No obstante, el órgano principal para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, después de acaloradas discusiones, no tomó ninguna acción dejando el tratamiento de la cuestión al margen del CSNU y en manos de la diplomacia. Se logró forzar a la UE, Rusia, China y Estados Unidos a dialogar directamente con el régimen norcoreano.

99. *Vid.* la solución satisfactoria del caso libio tratada por GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEO GARCÍA, R.: “Examen de conciencia, dolor de corazón y propósito de enmienda (...) ¿una nueva Libia?”), *REDI*, 2 (2003), pp. 779 y ss.

100. El 12 de febrero de 2003 el Director de la CIA, George Tenet, en una declaración escrita dirigida al Congreso mantuvo. “Libya has also continued its nuclear weapons program. By 2003 (...) Libya had been identified both as a prime customer and as one already in receipt of nuclear-related material”, tal y como había recogido el informe de inteligencia británico de 2004.

101. Más amplia información sobre aspiraciones nucleares de Libia en http://www.nti.org/e_research/profiles/Libya/4132_5203.html

102. GOV/2004/18.

103. S/PRST/2004/10.

El 10 de enero de 2003, Corea del Norte anunció su retirada inmediata del TNP, como contempla el artículo XI, y reivindicó el derecho a revocar el Acuerdo de Salvaguardias del OIEA¹⁰⁴, ante la amenaza a su seguridad proclamada por Estados Unidos. De otro lado, el OIEA confirmó que Corea del Norte tenía seis bombas atómicas y el riesgo que para la zona representaba un Estado con armamento nuclear¹⁰⁵. Estas aseveraciones despertaron temores e inquietudes en el ámbito internacional y forzaron el inicio de negociaciones “estratégicas” a “seis bandas” con Estados Unidos y con los países de la región: Japón, China, Rusia y Corea del Sur, y en el plano institucional con el OIEA.

En febrero de 2005, Corea del Norte admitió que tenía armamento nuclear y manifestó su intención de fabricar más y abandonar indefinidamente las conversaciones a “seis bandas”, y propuso a Estados Unidos una negociación bilateral que demostrara que la Administración Bush no tenía intención de atacarla. Washington, por su parte, rechazó tal pretensión en defensa del diálogo multilateral. China, como interlocutor reconocido, medió en la cuestión, y Corea del Norte condicionó la vuelta a la mesa multilateral al cumplimiento de una serie de requisitos: garantía de no ser atacada por Estados Unidos, compromiso de ayuda energética y económica, retirada de la acusación de ser un “bastión de tiranía” y voluntad de negociación bilateral entre iguales¹⁰⁶.

Corea del Norte no ha cesado de avanzar más que retroceder en sus propuestas y concesiones en el desarrollo de armas nucleares junto, claro está, a las pruebas con misiles de corto alcance en el mar del Este¹⁰⁷. Avances en cuanto que Corea del Norte volvió a reanudar el diálogo a “seis bandas” en la Cuarta ronda de negociaciones celebrada en Pekín en julio de 2005¹⁰⁸. El 19 de septiembre de 2005, tras la Declaración Conjunta de los seis, Corea del Norte se comprometió a abandonar su programa nuclear a cambio de asegurarse, por parte de los otros cinco Estados involucrados en las negociaciones, ayuda energética y garantías en materia de seguridad. Al mismo tiempo, Pyongyang exigió su derecho a la utilización de la energía nuclear con fines

104. Corea del Norte suscribió el Acuerdo de Salvaguardias con el OIEA en 1992, de acuerdo con el artículo III del TNP.

105. *El País* (8 de mayo de 2005).

106. BUSTELO, P.: “Washington y Pyongyang bajo la diplomacia de Rice: un peligroso impasse”, *ARI*, 39 (2005), y HAASS, R.N.: “Regime Change and its Limits”, *Foreign Affairs* (julio/agosto 2005), pp. 66 y ss.

107. *El País* (2 de mayo de 2005).

108. *El País* (26 de julio de 2005).

pacíficos. En el plano institucional, la Junta de Gobernadores del OIEA adoptó, por consenso, el 30 de septiembre de 2005, una resolución en la que saludaba el anuncio de Corea del Norte de su intención de renunciar al arma nuclear¹⁰⁹. Las conversaciones quedaron estancadas, desde ese momento, una vez que Estados Unidos impusiera sanciones financieras a Corea del Norte. Cada vez más deteriorado el diálogo a “seis bandas”, los norcoreanos decidieron seguir adelante con su programa y lanzar misiles balísticos al mar del Japón, el 5 julio de 2006, hora local, con todos los efectos negativos que conllevan habida cuenta de que estos sistemas pueden usarse como vectores de cargas nucleares, químicas o biológicas. Ante este grave hecho, el CSNU, a propósito de una Carta de fecha 4 de julio de 2006 dirigida al Presidente del CSNU por el Representante Permanente del Japón ante las NU¹¹⁰, adoptó la resolución 1695 (2006) de 17 de julio, por unanimidad, en la que condenó el lanzamiento de múltiples misiles balísticos¹¹¹, y le instó a reincorporarse inmediatamente a las conversaciones a “seis bandas” sin condiciones previas, para obrar por la rápida aplicación de la Declaración Conjunta de 19 de septiembre de 2005, en particular para abandonar todas las armas nucleares y los programas nucleares existentes y volver al TNP y someterse a las salvaguardias del OIEA¹¹².

Del estudio de caso por caso podría inferirse, no sin cierta ironía, que quien posee armamento nuclear o está en condiciones de poseerlo corre menor riesgo de ser atacado que aquellos que carecen de tal potencial. Este bien podría ser un elemento que animaría a cierto Estado con expectativas de líder regional a enriquecer uranio: reforzar su propia seguridad. No obstante, el problema es de más hondo calado y de mayor proyección e impacto en los distintos campos económico, político, seguridad, militar, sin exclusión de otros como se apunta en este estudio.

4.2. *Bases de negociación: el cumplimiento de las obligaciones contraídas*

El CSNU, como órgano habilitado para mantener la paz y seguridad internacionales en función del artículo 24 de la Carta de NU, al ser informado por el OIEA de las actividades nucleares de uno de sus Estados miembros tie-

109. GC (49)/RES/14.

110. S/2006/481.

111. Resolución 1695 (2006) del CSNU, de 17 de julio, par. 1.

112. *Ibid.*, par. 6.

ne la obligación de determinar cómo tratar la cuestión en su agenda de trabajo: si englobarla bajo el tema genérico, en este caso, de la “no proliferación”¹¹³, o tratarla de manera específica. Tanto incluirla bajo en una como en otra fórmula tiene efectos políticos y jurídicos diferentes. El tratamiento individualizado hubiese significado un control estricto sobre las actividades nucleares de Irán con la posibilidad de incluir medidas precisas para frenar la actividad nuclear. Por el contrario, la inclusión en la agenda del CSNU bajo una fórmula abstracta ofrece mayor juego y margen de actuación a los Estados deseosos de castigar al desafiante Irán. Esto explica el porqué la Declaración del Presidente del CSNU de 29 de marzo de 2006, del argentino César Mayoral, abordó la cuestión iraní bajo el título genérico de “no proliferación” indicando, dada la elección, el estudio minucioso pero “pausado” de la cuestión.

La Declaración del Presidente del CSNU de 29 de marzo de 2006 reflejaba la preocupación a propósito del Informe remitido por el Director General del OIEA, M. El-Baradei¹¹⁴, y confirmaba que iba a estudiar con determinación el tema volviendo en treinta días a su agenda¹¹⁵. En dicha Declaración se reconoció, de un lado, el derecho de Irán a desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación de conformidad con los artículos I y II del TNP, al mismo tiempo que se observó con profunda preocupación los numerosos informes y resoluciones del OIEA relativos a su programa nuclear de los que dio cuenta el Director General del Organismo. De otro, el Presidente del CSNU se hizo eco del Informe de 27 de febrero del OIEA en la medida en que el programa nuclear iraní podría tener una dimensión militar y el citado Organismo no estaba en condiciones de concluir que no existían materiales o actividades no detectadas. E igualmente, en este tiempo del proceso resaltar la preocupación por la decisión de Irán de reanudar sus actividades relacionadas con el enriquecimiento, incluidas las actividades de investigación y desarrollo, y de suspender la cooperación con el OIEA con arreglo al protocolo adicional.

En dicha Declaración, se mantuvo una posición incluyente en relación al papel a jugar por el OIEA en la cuestión iraní, más aún, se decidió fortalecer la autoridad del proceso del OIEA. El Presidente del CSNU, como era previsible, apoyó la función desempeñada por la Junta de Gobernadores del OIEA,

113. Asunto en la agenda del CSNU desde 2004, cuando adoptó en el marco del Capítulo VII de la Carta de UN, la Resolución 1540 (2004).

114. Informe de 27 de febrero de 2006, GOV/2006/15.

115. Declaración del Presidente del CSNU, 29 de marzo de 2006. S/PRST/2006/15 (reproducido como Doc. GOV/INF/2006/7).

y elogió y alentó al Director General y a la Secretaría del Organismo la impecable labor profesional en el control internacional sobre el programa nuclear de Irán y destacó la necesidad de que continuase con sus trabajos para aclarar todas las cuestiones en relación con el plan iraní. Se traspasaba el tratamiento de la cuestión iraní al marco del CSNU, sin dejar de contar con el necesario control del OIEA (segundo plano). En esta línea, instó al Director General del OIEA a que presentase un informe en el plazo de un mes tanto a la Junta de Gobernadores como al propio CSNU sobre el proceso de cumplimiento, por parte de Irán, de las medidas exigidas por la propia Junta en la resolución de 4 de febrero. En la primera llamada de atención a Irán, los tiempos no se acompañaron con las bases de negociación dado que los Estados no lograron aunar las bases mínimas de la negociación siendo necesarios nuevos pasos para disuadir a Irán en su empeño nuclear.

El Presidente del CSNU exhortó a Irán a que adoptase las medidas que pedía la Junta de Gobernadores del OIEA, estipuladas en el párrafo 1 de la parte dispositiva de la resolución de 4 de febrero¹¹⁶, indispensables para crear confianza en la naturaleza exclusivamente pacífica del programa nuclear de Irán y resolver las cuestiones pendientes, sin dejar de subrayar la importancia que reviste el restablecimiento de la suspensión plena y sostenida de todas las actividades de reprocesamiento, incluidas las de investigación y desarrollo, medida a verificar por el OIEA. El Presidente del CSNU expresó su convicción de que esa suspensión y cumplimiento pleno y verificado por parte de Irán, de los requisitos establecidos por la Junta de Gobernadores del OIEA, ayudarían a encontrar una solución diplomática y negociada con garantías de que el programa nuclear iraní estuviese destinado exclusivamente a fines pacíficos, y la comunidad internacional dispuesta a trabajar de manera constructiva para lograr una solución de ese tipo que también redundase en beneficio de la no proliferación en otros lugares.

Puntualmente, el Director General del OIEA presentó, el 28 de abril de 2006, en paralelo al CSNU y a la Junta de Gobernadores, el Informe solicitado por el Presidente del órgano encargado de velar por la paz y seguridad internacionales¹¹⁷. En dicho Informe el Director General no presentó pruebas concluyentes acerca de las intenciones nucleares de Irán, si bien se deja abierta la existencia de ciertos indicios de sospecha y preocupación por la actitud de este Estado al que se requiere total transparencia y cooperación con los ins-

116. GOV/2006/14.

117. GOV/2006/27, disponible en <http://www.isis-online.org>

pectores del OIEA¹¹⁸. No se pudo probar que las ocultaciones o restricciones del propio Gobierno de Teherán y científicos iraníes a información y documentos relacionados con el desarrollo de energía nuclear implicaban el desvío de tales actividades nucleares para fines no civiles pero la preocupación es creciente¹¹⁹. El Presidente del CSNU por medio de una nota, fechada en ese mismo día, se hizo eco de la situación preocupante que despierta el caso iraní a partir del informe del Director General del OIEA anexo a la citada nota¹²⁰.

En un nuevo Informe del Director General del OIEA de 8 de junio y presentado a la Junta de Gobernadores en su sesión de 12 de junio de 2006, se advirtió de los escasos progresos logrados en torno al programa nuclear iraní al existir lagunas en los conocimientos del Organismo incluida la función del sector militar en el programa nuclear de Irán, sin duda, motivo de preocupación dada la escasa cooperación con el OIEA de acuerdo con el Protocolo adicional, y la inaplicación de las medidas de confianza requeridas por la citada Junta en su resolución de 4 de febrero, entre ellas la suspensión del programa de enriquecimiento de uranio¹²¹. Ante tal situación de inacción, Francia junto a Reino Unido y Estados Unidos presentaron un nuevo proyecto de resolución al CSNU en el mes de julio. Se logró adoptar, por catorce votos a favor y uno en contra, el de Qatar, la resolución 1696 (2006), el 31 de julio, apoyada en el Capítulo VII, artículo 40 (medidas provisionales) de la Carta de NU para poder convertir en vinculantes los términos de la resolución de 4 de febrero de 2006 del OIEA por la que se pidió a Irán la suspensión de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio. En esta resolución se hace un llamamiento, a su vez, al resto de Estados para que eviten la obtención, por parte de Irán, de material o tecnología nuclear sensibles destinados a su plan de enriquecimiento y reprocesamiento, así como a los programas de misiles balísticos de Irán¹²². Al aprobarse esta resolución se logra condenar el programa nuclear iraní, a cambio de no castigar con sanciones económicas (sector energético) a Irán y continuar con las negociaciones diplomáticas. Además, se establece que en un mes a más tardar, el Director General del OIEA presente a la Junta de Gobernadores del OIEA y al CSNU un informe que verse sobre el cumplimiento de las medidas exi-

118. *Ibid.*, par. 33 y 34.

119. *Ibid.*, par. 36.

120. S/2006/270, de 28 de abril.

121. GOV/2006/38, disponible en <http://www.isis-online.org>

122. Resolución 1696 (2006) del CSNU, de 31 de julio, par. 5.

gidas a Irán por la Junta de Gobernadores del OIEA y en la propia resolución 1696 (2006)¹²³. Puntualmente, en el Informe emitido el 31 de agosto de 2006, a instancia del CSNU, el OIEA volvió a manifestar que no estaba en condiciones de concluir que no existen materiales o actividades nucleares no declaradas en Irán¹²⁴. Más relevante resulta la inclusión en el párrafo 8 de la resolución 1696 (2006) de la posibilidad de adoptar medidas en función del artículo 41 de la Carta de NU, si no suspende su programa de enriquecimiento de uranio¹²⁵. El próximo paso del P5 bien pudiera ser la imposición de sanciones en función del citado artículo.

Más con todo, la aplicación de las medidas de fomento de la confianza no sustituye el pleno cumplimiento, en todo momento, de las obligaciones de salvaguardia contempladas en el protocolo adicional al TNP. En realidad, los resultados de las actividades de salvaguardias del Organismo podrían influir en la naturaleza y el alcance de las medidas de fomento de la confianza que la Junta de Gobernadores del OIEA y, por extensión, el CSNU piden al Irán que adopte, pero también las obligaciones de salvaguardia y las medidas de fomento de la confianza tienen una diferente naturaleza con efectos, obviamente, también diversos.

4.3. *Tiempos de actuación, ¿cómo gestionar la situación?*

El principal escollo en cuanto al control y gestión de la cuestión iraní reside en cómo reconducir el caso. De las negociaciones entre los distintos actores implicados en el caso se infiere que el P5 está de acuerdo en aceptar que el programa nuclear de Irán resulta poco razonable y constituye un serio problema para la comunidad internacional en cuanto que supone un riesgo para la paz y seguridad internacionales. En cambio, disienten acerca del método a seguir para tratar la cuestión iraní.

En efecto, del tratamiento de la cuestión iraní en la agenda del CSNU se infieren dos posiciones encontradas entre los miembros permanentes no tanto en el fondo como en la forma, amén de los matices que cada uno de ellos

123. *Ibid.*, par. 7.

124. GOV/2006/53, disponible en <http://www.isis-online.org>

125. Resolución 1696 (2006), cit., par. 8. Se excluyen, en todo caso, las medidas que impliquen uso de la fuerza armada (art. 42 de la Carta de NU), aunque se le amenaza con recurrir a las medidas previstas en el artículo 41 de la Carta de UN, en ese caso, será necesario aprobar una nueva resolución.

defiende en torno a esta cuestión desde tiempo antes de la irrupción de la cuestión iraní en la agenda del CSNU. Una posición es la de aquellos Estados proclives a tomar medidas severas contra Irán como son Estados Unidos, Reino Unido y Francia¹²⁶, con el apoyo de otros miembros del CSNU, tales como Eslovaquia, Dinamarca y Grecia. En el otro extremo, China y Rusia mantienen una posición próxima en el fondo pero opuesta en la forma dado que Rusia, en especial, se opone a cualquier medida que implique el uso de la fuerza armada¹²⁷.

El factor tiempo es importante para Reino Unido, Francia y Estados Unidos (P3) y menos para Rusia y China. Estos dos últimos participan de una política de presión progresiva y de pequeños pasos en la búsqueda de una solución diplomática negociada¹²⁸. Los primeros, por el contrario, son partidarios de acelerar los ritmos y de ahí la presión para adoptar la resolución 1696 (2006) de 31 de julio¹²⁹. Para el P3, el retraso en la adopción de medidas podría llevar a un punto de no retorno en cuanto a la fabricación de armas nucleares (caso de Corea del Norte). Para ello, las medidas preventivas son necesarias más pronto que tarde. Este grupo incluso explora otro tipo de medidas en caso de inacción del CSNU tales como sanciones diplomáticas y económicas y coordinadas al margen de las posibles sanciones de NU¹³⁰. Para Rusia y China adoptar sanciones sin agotar previamente la vía diplomática puede llegar a ser contraproducente en el futuro e, incluso, precipitado utilizar ese lenguaje. Rusia, en particular, va más lejos al sostener que sin una clara prueba de violación del TNP, las sanciones deberían evitarse. Más aún, Rusia y China, parecen creer que el OIEA es todavía una pieza importante en la vía de la “solución diplomática”. En este cruce de intereses, el Secretario General de NU, K. Annan, se manifestó a favor del diálogo entre Estados Unidos e Irán para resolver la “crisis” nuclear por la vía diplomática¹³¹.

Las posiciones encontradas, pese a los intereses estatales reinantes, deberían aproximarse y hasta converger, inclusive potenciando la vía bilateral, y lograr un eficaz control sobre el programa nuclear iraní por el bien de las generaciones futuras. La UE ofreció el 15 de mayo de 2006 a Irán, el acceso

126. *Vid.* Actas de las discusiones de la 5500ª sesión del CSNU, de 31 de julio de 2006. Doc. S/PV.5500, pp. 3 a 5.

127. *Ibid.*, p. 5.

128. *Ibid.*, pp. 5 a 7.

129. Más información en <http://www.securitycouncilreport.org>

130. Actas de las discusiones de la 5500ª sesión del CSNU, de 31 de julio de 2006, cit., p. 3.

131. *El País* (9 de mayo de 2006), p. 2.

a la más avanzada tecnología nuclear a condición de que Teherán renuncie a la investigación autónoma. La labor de mediación de la UE no fue, aparentemente, aceptada por las autoridades iraníes que se declararon dispuestas a seguir su propio camino hacia la nuclearización¹³². Unos días más tarde, en los soles de 5 y 6 de junio, el Alto Representante de la UE para la política exterior y de seguridad común, en nombre de la propia UE, Estados Unidos, Rusia y China, se reunió en Teherán con el Secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional de Irán, Ali Larijani, para persuadirle de que renuncie a enriquecer uranio a cambio de garantías de seguridad, incentivos económicos, y acceso a tecnología¹³³. En esa intensificación de las negociaciones diplomáticas, se volvió a entrevistar, en julio y septiembre de 2006, con el mismo interlocutor con el fin de permitir crear condiciones óptimas de negociación. El Gobierno iraní se muestra firme en su propósito de seguir desarrollando el programa nuclear y, a su vez, abierto a la negociación dejando abierta la posibilidad de plantear alternativas satisfactorias¹³⁴. Se cae, en todo caso, en un ciclo vicioso de no retorno en el que, con claridad, sale beneficiado el Estado que no cede en sus objetivos.

5. PREFERENCIA POR MECANISMOS NO INSTITUCIONALIZADOS

5.1. *Un precedente: el acuerdo de cooperación nuclear entre India y Estados Unidos de Norteamérica*

La cooperación nuclear se mantiene abierta fuera del ámbito del OIEA dado que Estados como Pakistán, Israel o India, como ya es sabido, no son partes del TNP y no sujetos a las salvaguardias del citado Organismo¹³⁵. Esto llevó a que Estados Unidos en su deseo de controlar la zona euroasiática centrara su interés en estrechar lazos en materia de cooperación nuclear civil con la

132. *Vid.* los documentos adoptados por el Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE de 3 de octubre y 7 de noviembre de 2005, <http://www.europa.eu.int>

133. Doc. S/145/46, 5 de junio de 2006, <http://www.europa.eu.int>

134. El 22 de agosto, el Gobierno iraní presentó un informe de veintiuna páginas al P5 más Alemania con un paquete de incentivos en el que se contemplaría la posibilidad de considerar la suspensión del programa o plantear otra serie de alternativas. El documento está clasificado de “confidencial” y poco se conoce de él. Referencias al mismo se pueden encontrar en <http://www.securitycouncilreport.org>

135. En este mismo sentido *vid.* TORRE, S. DE LA: “¿Una nueva era nuclear? De Irán al acuerdo EE.UU.-India”, *Política Exterior*, n° 111 (mayo/junio 2006), pp. 29 y ss.

India. A Estados Unidos no le interesa una sola potencia nuclear en la región asiática (por China), más todo lo contrario, una pluralidad de potencias nucleares con el fin de ejercer control sobre varias de ellas. India es el Estado elegido por su estabilidad, y considerarse la democracia más grande del mundo y también porque demográficamente le interesa como mercado.

El 18 de julio de 2005, se firmó la declaración entre Estados Unidos e India en un clima de entendimiento y necesidad. Para poder poner en marcha el acuerdo, que permitirá el acceso a India de la tecnología nuclear de uso civil norteamericana, es preciso que se pongan de acuerdo sobre cómo separar las instalaciones nucleares entre civiles y militares. Las primeras deberían someterse a la supervisión internacional, mediante un acuerdo bastante complejo y aceptar el régimen de salvaguardias del OIEA. Esta cuestión está resultando muy complicada, al parecer por los reactores de alimentación rápida que India tiene en Madrás, y que ésta quiere excluir, al menos temporalmente, de toda supervisión internacional. Tanto la Administración Bush como el Gobierno de la India mostraron enorme interés en firmar un acuerdo provocando serios problemas de política interior en ambos casos. En uno, el *lobby* anti proliferación en Estados Unidos es contrario al acuerdo y, en el otro, los partidos de izquierda que apoyan al partido del Congreso en India, junto con los islamistas, son también críticos, y además el *establishment* científico indio es reticente a la supervisión internacional.

A lo anterior cabría sumar, la cuestión del cambio de postura de India en el OIEA sobre Irán, su antiguo aliado tradicional¹³⁶. Probablemente, resultado de algún pacto no escrito, con la consiguiente algarada en la oposición y en los aliados del partido en el poder en India que lo consideran un acto de “seguidismo”. Si en el pasado, India e Irán eran socios en materia nuclear con el paso del tiempo, India ha cambiado su postura. Se ha dado cuenta que sus necesidades de suministros energéticos son enormes y necesitan tecnología exterior para cubrir este campo. La situación internacional en materia nuclear es de parias, por no haber firmado el TPN, ni los otros acuerdos de no proliferación, empero, ha venido defendiendo su respeto a las normas de no proliferación a pesar de no estar en el TPN. Se define a sí misma como “Estado nuclear responsable”¹³⁷.

Finalmente, India y Estados Unidos firmaron el 2 de marzo de 2006, el pacto de cooperación nuclear que ya perfilaron el 18 de julio del año anterior.

136. MATO BOUZAS, A.: “La India y la crisis iraní: efectos en las relaciones Delhi-Washington”, *ARI*, n° 31 (abril 2006), pp. 10 y ss.

137. Por oposición a los “no responsables”.

El presidente americano, G. W. Bush, y el primer ministro indio, M. Singh, sellaron el acuerdo durante la visita del primero al gigante asiático en su viaje por la zona. En virtud de dicho acuerdo, India podrá acceder a tecnología nuclear extranjera a cambio del compromiso de no realizar ensayos atómicos militares, de aceptar la supervisión del OIEA y de no apoyar las aspiraciones nucleares de países como Irán.

El acuerdo de cooperación nuclear es uno de los grandes objetivos que la Administración Bush llevaba en la visita a la India. Estados Unidos buscaba garantizarse una buena relación con India, una de las economías más pujantes del mundo, que podría servirle de aliado para contrarrestar el peso del otro gigante asiático, China. “Hemos concluido hoy un acuerdo histórico sobre energía nuclear. Es un acuerdo necesario, que ayudará a los dos pueblos”, declaró el presidente norteamericano¹³⁸. Por su parte, el primer ministro indio se ha mostrado “particularmente orgulloso” del pacto¹³⁹.

El acuerdo, que saca a India de un aislamiento nuclear de tres décadas, tiene que ser ratificado en todo caso por el Congreso estadounidense, algo nada fácil, ya que está prohibido, por ley, exportar material atómico a países que no hayan firmado el TNP, como es el caso de India. El Presidente Bush se comprometió a obtener el acuerdo del Congreso. India es una potencia nuclear declarada desde 1998, aunque ha realizado ensayos desde los años setenta. Por medio de este acuerdo, India podrá obtener reactores e incluso combustible de países como, por ejemplo, Estados Unidos, pero se compromete a identificar sus instalaciones y a separar claramente sus programas atómicos civil y militar, y a que este último sea visitado por inspectores del OIEA.

5.2. *Una alternativa factible: una Joint Venture ruso-iraní*

En noviembre de 2005, cuando las negociaciones entre Irán y los europeos, UE-3, estaban bloqueadas, Rusia propuso un acuerdo de transición para que se permitiera a Irán continuar con la producción de combustible atómico, a cambio de que su Gobierno aceptase el enriquecimiento del uranio en territorio ruso a través de una sociedad compartida y gestionada por ambos países. Esta propuesta recibió la conformidad de todos los actores implicados en el proceso, pero Irán la rechazó dado que esta actuación conjunta les privaría

138. “The great Indian hope trick”, *The Economist* (February 25th 2006), pp. 26-27.

139. *Vid.* más amplia información en <http://www.mea.gov.in>

de su derecho a desarrollar la tecnología necesaria para conseguir un ciclo completo de combustible nuclear, al mismo tiempo que significaría ser dependientes de un producto obtenido en otro país. Ante la evidente posibilidad de ser informado el CSNU, Irán mantuvo una posición conciliadora admitiendo estudiar la propuesta. Una maniobra más para ganar tiempo en su deseo de enriquecer uranio en su propio territorio¹⁴⁰.

El 20 de febrero de 2006, Irán y Rusia acercaron posiciones y llegaron al acuerdo de establecer una *Joint Venture* para el enriquecimiento del uranio en Moscú y posterior traslado a Irán¹⁴¹. Así, se trató de salvar la desconfianza de Estados Unidos y los Estados europeos hacia las intenciones últimas de Irán. El Gobierno de Teherán siempre ha defendido el carácter civil y pacífico de su programa, si bien la técnica de enriquecimiento les daría eventualmente acceso a fabricar material fisible para usos militares. La propuesta rusa no llegó a prosperar ante la insistencia iraní de que se le permitiera mantener un pequeño programa de investigación en este terreno. El debate quedó superado con el anuncio, el 11 de abril de 2006, de que Irán había logrado enriquecer uranio al 3,5%, el umbral necesario para fabricar combustible nuclear. El programa está en fase experimental, si bien pasar a la producción industrial es sólo cuestión de tiempo y de instalaciones adecuadas, empresa en la que Irán reconoce está trabajando. Negociar con Irán, sobre todo para controlar el proceso, es esencial a sabiendas de los riesgos que ello pudiera entrañar: convivir con un Irán nuclear. Los actores implicados, en especial Rusia, deberían ser capaces de disuadir a Irán en su empeño de enriquecer uranio negociando directamente y haciéndose creíbles ambas partes con propuestas reales. La política puede jugar malas pasadas y llevar a equívocos.

Habría, así, control por parte de Rusia sobre las actividades nucleares de Irán, y no sería controlado exclusivamente por el Gobierno iraní. No obstante, ciertos aspectos técnicos del plan quedaron por negociar y concretar dificultando en buena medida la materialización del programa conjunto. Las tensiones en el marco del OIEA y el CSNU alejaron esta posibilidad de cooperación conjunta del escenario de la crisis. Sólo ante la insistencia de los incumplimientos de Irán por parte del OIEA y la amenaza certera de sanciones por parte del CSNU, quizás Irán esté dispuesto a recuperar la oferta de Moscú de enriquecer uranio en territorio ruso.

140. Vid. LARA, B.: "Irán ante el Consejo de Seguridad", *op. cit.*, pp. 27 y ss.

141. Ese control de Rusia sobre Estados con potencial nuclear en su esfera de influencia queda bien tratado en QUESTER, G. (ed.), *The Nuclear Challenge in Russia and the New States of Eurasia*, Londres, M.E. Sharpe, 1995.

Irán estaría dispuesto a negociar las condiciones del enriquecimiento de uranio a cambio de ser reconocida su capacidad nuclear. En los últimos días de abril, el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de Irán declaró que “la propuesta rusa sigue (*sic*) sobre la mesa” y añadió que “en las actuales circunstancias es normal que revisemos las distintas proposiciones sobre cuándo se hace (el enriquecimiento) y en qué condiciones”¹⁴². En realidad, Irán reivindica el derecho a desarrollar el programa de enriquecimiento de uranio en su propio territorio y vacila de las propuestas de los otros actores implicados, incluida la oferta de Rusia. La cuestión sigue abierta.

6. REFLEXIONES FINALES: REPERCUSIÓN DE LA CRISIS NUCLEAR

Las dudas recurrentes en torno a la (no) proliferación nuclear, junto a la alta politización y polarización de la sociedad internacional muestran, con claridad, la deriva hacia una auténtica crisis de las relaciones internacionales¹⁴³. La activación del programa nuclear de Irán o Corea del Norte representa un desafío para la comunidad internacional con efectos en el campo económico, políticos, religioso y, sobre todo, de la paz y seguridad internacionales. Entre los efectos inmediatos, y en el plano económico, referirse a la crisis de los mercados financieros e inversión extranjera en la zona asiática. Irán dispone de significativas reservas de gas y petróleo. Los beneficios del petróleo para el 2006 se cifran en 5 billones de dólares. Irán exporta en torno a 2,5 millones de barriles diarios, confirmando el 80% de su exportación total, y el 50% de su producto interior bruto. Además, es el segundo productor de petróleo de la OPEP tras Arabia Saudita, y mantiene el 10% de las reservas de petróleo y las segundas reservas mundiales de gas después de Rusia. Si se adoptasen sanciones económicas tanto por el CSNU como unilateralmente por otros Estados se dañaría ciertamente la economía iraní pero al mismo tiempo revertiría en el aumento del precio del petróleo y en el comercio y economía internacional. Irán tiene relaciones económicas estrechas con potencias consumidoras de energía como China, India o Japón, y Rusia goza de intereses económicos en la industria nuclear de Irán. Por estas razones, miembros del

142. *El País* (1 de mayo de 2006), p. 3.

143. Marcadas por el deterioro del “consensus” internacional. Sobre esta problemática, entre otros estudios, *vid.* GRAY, J.: “The World is flat: A brief History of the Twenty-first Century”, en *The New York Review of Books*, vol. 52, nº 13 (11 de agosto de 2005); GOLUB, Ph. S.: “Le grand tournant de Washington”, *Le Monde diplomatique* (julio 2005).

CSNU como China, Rusia y hasta Japón tienen intereses particulares y optan por alcanzar una solución diplomática negociada en cuanto a la cuestión iraní.

En el plano de la paz y seguridad internacionales, y de seguir la actual posición iraní, el ala “dura” de la Administración Bush podría verse fortalecida y solicitar medidas de fuerza, e incluso, barajar una intervención armada de carácter “selectivo”. Esta medida extrema generaría enormes riesgos para la seguridad global dado que podríamos enfrentarnos a una escalada de atentados terroristas, desestabilización de Estados de la zona, política de rearme, y ausencia de control sobre actividades nucleares. En este extremo, los Estados europeos difieren del socio americano y, por el momento, no son partidarios de recurrir al uso de la fuerza por los efectos que podrían desencadenarse en la inestable zona asiática y en todo el planeta. Acaso el conflicto del Líbano sea uno de los efectos de la tensión que se vive en la zona, incrementada por el programa nuclear iraní.

En el plano jurídico, la cuestión iraní debilita el TNP, al mismo tiempo que evidencia los vacíos y limitaciones del régimen internacional de no proliferación y desarme. De la práctica reciente bien puede apuntarse que el multilateralismo no está resultando eficaz en la gestión de la no proliferación nuclear. La desencuentros en el marco del OIEA y la falta de determinación para alcanzar consensos entre las partes, así como la dificultad en adoptar sanciones por el CSNU han favorecido el establecimiento de acuerdos bilaterales en este campo. Quizás la misma hostilidad ambiente pueda redundar en mayor aprovechamiento de los valores sapienciales, al modo como Hegel decía que el búho de Minerva no despliega sus alas sino cuando anochece. Si se consigue reforzar el TNP, adoptar un enfoque incluyente evitando crear líneas divisorias en el seno de la comunidad internacional, hacer coincidir lenguajes y dejar a un lado los intereses estatales en aras del interés general, acaso se pudiese aglutinar la fuerza necesaria para restablecer la confianza de la comunidad internacional y mantener bajo control internacional las aspiraciones nucleares de los Estados. Un propósito no exento de utopía e ilusión pensando en una comunidad más humana.

Resumen

El Gobierno de Irán defiende el derecho inalienable a desarrollar la investigación, producción y utilización de la energía nuclear con fines pacíficos de acuerdo con el artículo IV del Tratado de No Proliferación (TPN). La oposición de buen número de actores internacionales a tal pretensión, ante las dudas existentes en cuanto a los usos exclusivamente "pacíficos" del programa nuclear iraní, muestra, con claridad, la deriva hacia una auténtica crisis de las relaciones internacionales. El fracaso de la Conferencia de Revisión del TNP de mayo de 2005, resultó ser el preludio de la fractura del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), unos meses más tarde, con efectos perversos en el régimen internacional de la no proliferación y el desarme.

En marzo de 2006, la cuestión iraní irrumpió con fuerza en la agenda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU). La desafiante posición del Gobierno iraní en cuanto a la decisión implacable de desarrollar el programa de enriquecimiento de uranio genera el rechazo de Reino Unido, Francia más Alemania (E-3), junto a la Unión Europea y Estados Unidos de Norteamérica, y la negativa más moderada de Rusia y China. El pulso entre los distintos actores implicados en el proceso forzó a la Junta de Gobernadores del OIEA a *informar* al CSNU del incumplimiento de las obligaciones del Gobierno de Irán en materia de salvaguardias. La respuesta del máximo órgano internacional encargado de mantener la paz y seguridad internacionales se caracteriza por ser "medida" (paso a paso) pero "progresiva". La sombra de las sanciones, por cierto, planea en todas las reuniones y resoluciones del CSNU relativas a esta cuestión. No obstante, los cinco Estados "nucleares" (miembros permanentes del CSNU) disienten en cómo gestionar la crisis planteada a propósito del programa nuclear iraní. Más lo cierto es que el derecho internacional no debe ser utilizado como una herramienta al servicio de los intereses de los Estados.

Abstract

The Government of Iran is defending its inalienable right to research, produce and use nuclear energy for peaceful purposes, in accordance with article IV of the Non-Proliferation Treaty (NPT). Opposition to this aim by a large number of international agents, with doubts as to how exclusively "peaceful" the Irani nuclear programme is, clearly shows the drift towards a genuine crisis in international relations. The failure of the NPT Review Conference in May 2005 was the prelude to the rupture in the International Atomic Energy Agency (IAEA) some months later, with negative effects for the international non-proliferation and disarmament strategy.

March 2006 saw the Iranian issue become a priority item on the United Nations Security Council's (UNSC) agenda. The Iranian government's defiant position with regard to its firm decision to develop its uranium enrichment programme was rejected by the United Kingdom, France and Germany (E-3), as well as the European Union and the United States, with more moderate misgivings expressed by Russia and China. Pressure by the various agents involved in the process led the Board of Governors of the IAEA to *inform* the UNSC of the Iranian government's breach of responsibilities in the matter of safeguards. The response from the highest international body responsible for maintaining international peace and security was typically "measured" (step by step) but "progressive". Incidentally, the question of sanctions overshadows all the UNSC's meetings and resolutions dealing with this issue. However, the five "nuclear" States (permanent members of the UNSC) cannot agree as to how to deal with the crisis caused by the Iranian nuclear programme. One thing is certain, though, and that is that international law should not be used as a tool at the service of the interests of the States.

