
Del programa nuclear de la República Islámica de Irán y de su evolución (política y derecho)

The nuclear program of the Islamic Republic of Iran and its development (Politics and Law)

RECIBIDO EL 21 DE SEPTIEMBRE 2015 / ACEPTADO EL 19 DE OCTUBRE DE 2015

Romualdo BERMEJO GARCÍA

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de León
rberg@unileon.es

Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Murcia
cgutesp@um.es

Resumen: El programa nuclear iraní, así como su evolución, ha sido un tema recurrente desde que se descubrió en 2002, siendo el foco de tensiones no sólo en el Medio Oriente, sino también a nivel internacional, ya que los retos que plantea son de gran enjundia, como lo ha puesto de relieve el Acuerdo de Viena del 24 de julio de 2015.

Abstract: The Iranian nuclear program, as well as its development, has been a recurrent topic since 2002, when it was discovered. Since then, it has been the focal point of strained relations between many countries, and not only of the Middle East, for the challenges created are with a lot of character, like the Agreement of 24 of July 2015

Résumé: Le programme nucléaire iranien, ainsi que son évolution, a été un sujet auquel on a fait recours d'une manière permanente dès qu'il a été découvert en 2002. Depuis lors, il a été l'origine de tensions non seulement dans le Moyent-Orient, mais aussi à niveau international, car les défis qui pose, sont d'une envergure considérable, comme il a été mis en relief dans l'Accord de Vienne du 24 juillet 2015.

Palabras clave: Programa nuclear iraní; Medio Oriente; Acuerdos para resolver la crisis.

Keywords: Iranian nuclear program; Middle East; nuclear agreements to solve the crisis.

Mots clé: Programme nucléaire iranien; Moyent-Orient; accords nucléaires pour résoudre la crise

Sumario: I. DE LA ÉPOCA DEL SHA A LA REVOLUCIÓN ISLÁMICA EN IRÁN. II. LA EVOLUCIÓN DE IRÁN TRAS LA REVOLUCIÓN ISLÁMICA. III. EL ROMPECABEZAS NUCLEAR IRANÍ. 3.1. Los inicios de la crisis nuclear iraní. 3.2. La evolución de la crisis nuclear iraní hasta el Acuerdo preliminar de Ginebra de 24 de noviembre de 2013. IV. EL ACUERDO INTERINO DE GINEBRA DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2015. V. EL ACUERDO DE VIENA DE 24 DE JULIO DE 2015. CONCLUSIÓN

I. DE LA ÉPOCA DEL SHA A LA REVOLUCIÓN ISLÁMICA EN IRÁN

Irán, el país más poblado con Turquía del Próximo y Medio Oriente, siempre ha desempeñado un papel relevante en la región. Sus características propias tanto a nivel religioso (chiismo) como político (hasta el 1 de abril de 1979 estuvo bajo el poder del Sha de Persia, Reza Pahlevi) le dieron una

impronta especial frente al resto de países árabes de la zona, aunque manteniendo una gran rivalidad. Como se sabe, el régimen de Reza Pahlevi mantuvo al país bajo influencia norteamericana y con un cierto aire modernista, propiciando una prudente laicización, aunque manteniendo siempre el vínculo religioso como un elemento de estabilidad del país. El ejemplo que siguió fue el de Kemal Attaturk, considerado como el padre de la Turquía moderna, a pesar del camino que en los últimos años ha iniciado este país. Su afán reformista llevó a Mohameh Reza Pahlevi a adoptar determinadas medidas que fueron calificadas como «Revolución Blanca», lo que supuso una cierta redistribución de las tierras (en torno a un tercio eran propiedad del clero), la participación de los trabajadores en los beneficios empresariales y, quizás la más polémica, la liberalización de la mujer, incluyendo el voto. Estas medidas suscitaron la oposición de las autoridades religiosas, entre las que se encontraba el Ayatollah Jomeini, que sería expulsado en 1964, refugiándose en París hasta que la Revolución de 1979 lo devolvió a casa el 1 de febrero entre grandes manifestaciones populares¹.

Otra causa de la Revolución que conviene tener presente fue que la crisis del petróleo de 1973 significó un incremento muy significativo del PIB del país a causa de las rentas petroleras. Con esta base, el régimen del Sha de Persia se lanzó a una modernización a toda costa del país con una cierta megalomanía, puesto que quería hacer de Persia una potencia mundial, encargando ya en aquella época centrales nucleares², pero alejándose del pueblo a quien ignoraba, lo que generó una gran conmoción social, agravada por los deseos del régimen de imponer un estilo de vida occidental. Poco a poco fué perdiendo apoyo popular, contando sí, en todo caso como muchos otros regímenes de esta índole con el apoyo de las fuerzas armadas. Todo fue, sin embargo, muy rápido, pues la

¹ Sobre estos aspectos, cfr. KURZMANN, Ch., *The Unthinkable Revolution in Iran*, Harvard University Press, 2004, pp. 1-304; y KEDDIE, N., *Modern Iran: Root, and Results of Revolution*, Yale University Press, 2006, pp. 170 y ss.

² El programa nuclear iraní ya se inició en 1957 con la ayuda de los Estados Unidos. Para un análisis exhaustivo del desarrollo nuclear iraní, cfr. BARZIN, N., *L'économie politique du développement de l'énergie nucléaire en Iran (1957-2004)*. Tesis de doctorado (2004) disponible en <http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/05/39/90/PDF/Political_Economy_of_the_Iranian_Nuclear_Industry.pdf>. Irán y Egipto, por lo demás, están en el origen de la primera iniciativa tendente a hacer del Oriente Medio una zona exenta de armas nucleares, iniciativa lanzada en 1972 y que generó la primera resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en esta materia, es decir la resolución 3263 (XXIX) de 9 de diciembre de 1974, que fue adoptada por 128 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones: Israel y Myanmar.

Revolución se adueñaría del país en apenas dos semanas, cayendo en poco más de diez días el Gobierno pro-occidental y social demócrata de Chapur Bakhtiar, tras dos días de intensos motines y combates entre la población sublevada y los militares. Así las cosas, el 11 de febrero de 1979 Teherán estaba en manos de los revolucionarios, ocupando el regresado de su exilio parisino, Jomeini, el liderazgo del Gobierno de la Revolución. El 1 de abril de 1979, tras una abrumadora victoria en el referéndum, Jomeini proclamó la República Islámica, adoptándose medidas de tinte fundamentalista defendidas por comités revolucionarios con el fin de hacer desaparecer la influencia occidental.

II. LA EVOLUCIÓN DE IRÁN TRAS LA REVOLUCIÓN ISLÁMICA

En este caldo de cultivo, pronto se manifestaría el odio hacia el «Gran Satán», los Estados Unidos, produciéndose el 4 de noviembre de 1979 el asalto, por estudiantes islámicos, de la Embajada de los Estados Unidos en Teherán, con el secuestro de cincuenta y dos ciudadanos norteamericanos y su retención como rehenes hasta el 20 de enero de 1981. El 24 de abril de 1980, el Gobierno estadounidense de Jimmy Carter lanzó una operación militar (Garra del Águila o *Eagle Claw*) para liberarlos que terminó en un rotundo fracaso. Un segundo intento se preparó en octubre de 1980, fracasó asimismo en territorio estadounidense, concretamente en Florida, cuando el 29 de octubre de 1980 un Hércules C-130, en la fase de preparación del proyecto de ataque, se estrelló contra el suelo. Esto trajo consigo el abandono definitivo del proyecto de rescate.

El asunto de los rehenes se llevó a la Corte Internacional de Justicia, que dejó bien claro que Irán había violado, *inter alia*, una de las reglas fundamentales de la sociedad internacional cual es la inviolabilidad de las misiones diplomáticas³. Finalmente, la crisis de los rehenes se revolvería gracias a una serie

³ Cfr. Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, Arrêt du 24 mai 1980, *Recueil* 1980. La demanda fue presentada por los Estados Unidos el 29 de noviembre de 1979, alegando que Irán había violado en varias ocasiones el Convenio de Viena sobre las Misiones Diplomáticas de 1961 y sobre Oficinas Consulares de 1963, así como otros convenios internacionales relacionados con la materia. Los jueces se pronunciaron por unanimidad sobre todo aquellos relacionado con los precitados convenios de Viena pero se dividieron a propósito de la responsabilidad internacional de Irán así como a la hora de decidir sobre la reparación debida a los Estados Unidos. El caso de la Corte ha sido analizado por un amplio sector doctrinal como lo demuestran los autores citados por DAILLIER, P.; FORTEAU, M. y PELLET, A., *Droit international*

de acontecimientos circunstanciales, como la muerte del Sha el 27 de julio de 1980, seguida por la pérdida en noviembre del mismo año por parte de Jimmy Carter de su reelección presidencial (en beneficio de Ronald Reagan), sin olvidar la invasión de Irán por Irak en septiembre de ese mismo año⁴, poniendo a Irán en una situación delicada gracias al apoyo que los países occidentales prestaban en ese momento al que sería 23 años más tarde derrocado, Saddam Hussein, en la Guerra de 2003. Ni que decir tiene que la invasión iraquí propició que el sector más integrista de la Revolución incrementara considerablemente su influencia, al ser considerado como un elemento patriótico y de resistencia.

Quedaba por ver, sin embargo, por qué derroteros los líderes de la Revolución habrían de llevar al país. A este respecto, lo primero que conviene señalar es que el sector religioso siempre tuvo en Irán un papel relevante que iba más allá de lo estrictamente religioso. Y es que la Revolución dio a dicho sector las llaves del poder económico, político y social. Fue así como fueron encuadrando a la población en el seno de un nuevo Régimen que, en el terreno económico fue muy «socializador», al menos inicialmente, adoptando medidas importantes, como la nacionalización de los bancos, seguros y los sectores industriales clave. En este ámbito, no conviene olvidar que el 80% de las recetas financieras del Estado procedían del sector petrolífero, mientras que el resto de las exportaciones, ya de por sí muy débiles, casi desaparecerían por completo. Sin embargo, la revolución islámica continuaría aceptando buena parte de los proyectos industriales iniciados en la época del Sha, como la industria siderúrgica y, lo que luego sería el gran problema para Irán, las centrales nucleares. En el ámbito social, ya en marzo de 1979, el régimen islamista declaró obligatorio el velo para la mujer, y criticaría acerbamente el hecho de que las autoridades turcas del momento prohibieran el uso del velo en la Universidad, lo que ponía de manifiesto la distancia entre uno y otro país en aquella época. Es más, en el mundo rural, que en gran medida no participó activamente en la Revolución y que representaba en torno a un tercio de la población activa, continuó como si el cambio no le afectara significativamente.

Public, LGDJ, 8ª ed., París, 2009, p. 1623. Véase, *per omnia*, COUSSIRAT-COUSTÈRE, V., «L'arrêt de la Cour sur la personnel diplomatique et consulaire américain à Téhéran», *AFDI*, 1980, pp. 201-224.

⁴ *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C. y SILVELA DÍAZ-CRIADO, E., *El conflicto de Irak I*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006, pp. 20 ss.

Otro aspecto que conviene poner de relieve es que con la revolución islamista los sindicatos desaparecieron, desatándose al mismo tiempo la persecución del partido prosoviético Tudeh, y rompiéndose además relaciones con la mayoría de los países comunistas.

Los primeros años de la Revolución fueron los del afianzamiento en el poder, tras unos inicios dudosos en los que coexistieron el Gobierno de Bazargán y el Consejo de la Revolución, que se hizo cargo de los asuntos corrientes de la Administración, sin que se viera un papel efectivo y relevante de la Presidencia del Gobierno. Tras la desaparición de Bazargán, en las elecciones de enero de 1980, el liberal Bani Sadr fue elegido Presidente, aunque en las elecciones posteriores ganaran los revolucionarios islamistas, lo que trajo consigo que se instalara una cierta confusión en la política iraní. Cuando en junio de 1981 Bani Sadr fue destituido, Jomeini criticó ciertos excesos cometidos por los Guardianes de la Revolución, haciendo ver la necesidad de un cierto orden, como fue el caso. Un poco más tarde, el fin por extenuación de la guerra con Irak en 1988, aunque con una cierta superioridad iraní, y la muerte de Jomeini en 1989 abrirían una nueva etapa más estable para el país, que en ningún caso por lo demás perdió su esencia, sobre todo en su oposición a los Estados Unidos.

Pero si la Revolución iraní se ha consolidado, también es cierto que ha sido un país a quien la comunidad internacional ha mantenido aislado por muchas razones, y no sólo por los efectos propios de la Revolución, sino porque ha mantenido una inequívoca actitud de hostilidad hacia todo lo occidental, amén de llevar a cabo una política de colaboración con determinados grupos armados o terroristas lo que conllevó que estuviera en el punto de mira de muchos Estados y fuera considerado, junto con Corea del Norte e Irak, uno de los integrantes del «Eje del mal»⁵. Desde esta perspectiva, es conocido su continuado apoyo económico y militar a grupos como Hezbollah o Hamás⁶, apoyos que nunca ha ocultado, practicando así una guerra contra

⁵ Esta expresión fue pronunciada por el Presidente George Bush el 29 de enero de 2002 en su discurso del Estado de la Unión, acusándoles de apoyar el terror a nivel internacional. Después se ampliaría el abanico a Estados como Libia, Siria y Cuba, y más tarde incluso a Bielorrusia, Birmania y Zimbabue. Conviene apuntar que Reagan ya había considerado a la URSS como el Imperio del Mal.

⁶ Son conocidos los ataques de Israel a convoyes de ayuda militar iraní a estas dos organizaciones, y a otras como la Yihad Islámica, desde Sudán hasta Siria, mientras que otros ataques y abordajes se han llevado a cabo en el mar. No es aquí el lugar de comentar los pormenores de estos ataques.

Israel por intermedio de estas organizaciones, consideradas por un número importante de Estados como terroristas. Es más, aunque nunca se haya probado oficialmente, no son pocas las sospechas que pesan sobre el Gobierno iraní por su apoyo al atentado en Buenos Aires el 18 de julio de 1994 contra la casa AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) con 86 muertos, asunto este que ha salpicado últimamente al propio gobierno argentino⁷. Además, desde la misma revolución islámica el Gobierno iraní ha lanzado *urbi et orbi* la obligación de todo musulmán de liberar Jerusalén, y son conocidas sus amenazas, sobre todo bajo la Presidencia de Ahmadianajad, de *borrar a Israel del mapa*.

Referencias, éstas, que nos dan pie para señalar que Irán, tras la revolución islámica de 1979, ha pasado por distintas fases de aislamiento internacional, debido sobre todo al apoyo a grupos y organizaciones de distinto tipo, sin olvidar a las terroristas, a la presión que los Estados Unidos ha ejercido sobre la sociedad internacional y (desde el año 2002) al programa nuclear iraní, asunto que desde entonces ha venido preocupando a todos, pero sobre todo a Israel y, en los últimos años, también a ciertos países árabes. Sin embargo, desde que el Presidente Obama llegó al poder alguna luz iluminó el oscuro túnel en el que se había situado a Irán, y no sólo por el tema nuclear, según apuntan ciertos analistas en la materia, que defienden que los Estados Unidos buscan cambiar poco a poco su sistema de alianzas en la región dando un cierto peso y más importancia a Irán. Lo que acabamos de apuntar, que comparten también no pocos Estados miembros de la UE, no está exento de plantear serios problemas de estabilidad y de seguridad en la zona, en relación con Israel, pero también respecto de la mayoría de los Estados árabes que ven en Irán un enemigo en ciertos aspectos más peligrosos para sus intereses que el propio

⁷ Aunque el atentado siga siendo un enigma todavía, lo cierto es que se acusa a Irán de haberlo planificado, y a Hezbollah de haberlo ejecutado. Según la investigación de la fiscalía argentina, este país fue objeto del ataque como acto de represalia por suspender un acuerdo de transferencia de tecnología nuclear con Irán. Es más, en 2006, Argentina acusó oficialmente a Irán de estar tras el atentado, y como se sabe la muerte del fiscal Nismann producido últimamente tiene algo o mucho que ver con este caso. En relación con el atentado contra la casa MIA, el diario *Clarín*, de Buenos Aires, del 10 de noviembre de 2005 señalaba que los fiscales habían identificado al autor del atentado. Sobre el caso Nisman, todos los medios han comentado las peripecias del asunto, sin que por el momento esté todo aclarado. Cfr., por ejemplo, *El País*, del 8 de septiembre de 2015 y también del 29 de septiembre del mismo año. Más tarde, el diario *La Nación*, del 26 de octubre de 2006, recogía que se acusaba a Irán del ataque, tesis que es de siempre la defendida por Israel.

Israel. Aunque los indicios van hoy por estos derroteros, habrá que esperar el desenlace final del reciente acuerdo nuclear del 14 de julio de 2015 y el futuro de esta nueva política cuando el actual Presidente de los Estados Unidos abandone su cargo. Es éste el tema, con sus conexiones económicas, políticas y de seguridad, el que abordamos en las páginas siguientes.

III. EL ROMPECABEZAS NUCLEAR IRANÍ

Son bien conocidos los problemas que se han suscitado con los programas nucleares de algunos Estados, y el caso de Corea del Norte es un buen ejemplo de ello.. El Tratado de No proliferación de Armas Nucleares, de 1 de julio de 1968, en vigor desde el 5 de marzo de 1970⁸ ha conocido un éxito impresionante, al haber sido aceptado por casi todos los Estados existentes, entre ellos Irán, pero su éxito no ha podido con todo impedir la aparición de nuevos Estados nucleares como la India, Pakistán y, en el Medio Oriente, Israel, aunque este último nunca lo haya reconocido oficialmente⁹. Libia también tuvo deseos de desarrollar armas nucleares en la época de Gadafi pero renunció a ellas de forma pacífica¹⁰, lo que no impidió que su líder muriera asesinado como se sabe¹¹.

⁸ Para un estudio detallado tanto sobre las negociaciones del TNP como de su contenido y posterior evolución, cfr. GARRIDO REBOLLEDO, V., *El régimen de no proliferación nuclear: participación e implicaciones para España*, Tesis doctoral, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 1995.

⁹ Estos tres Estados son los únicos que no son partes en el TNP. Corea del Norte sí que fue parte, pero decidió abandonar el Tratado el 10 de abril de 2003, después de que el 10 de enero del mismo año una carta de su Ministerio de Asuntos Exteriores comunicara a la Presidencia francesa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a los Estados parte en el TNP el deseo de retirarse del Tratado. El artículo X.1 prevé que la retirada será efectiva a los tres meses de la notificación, aunque incluyendo en la misma una exposición de los «acontecimientos extraordinarios, que esa Parte considere que han comprometido sus intereses supremos», algo que Corea del Norte no hace.

¹⁰ A este respecto, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R., «Examen de conciencia, dolor de corazón y propósito de enmienda [...] (¿Una nueva Libia?)», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, nº 2, pp. 779-794. Como en su día lo hicieron también otros, vga. África del Sur, La República Sudáfricana, que llevó a cabo un ensayo atómica en 1979, decidió dejar de lado la carrera nuclear y adherirse al polémico TNP.

¹¹ Sobre el ataque al convoy en el que el líder libio huía de Sirte y que fue la causa mediata de su muerte *vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C., *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Comares, Granada, 2012, pp. 39-40.

Otro instrumento muy importante en la evolución del TNP y para la no proliferación nuclear¹² es el *Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardias*, de 15 de mayo de 1997, que refuerza considerablemente los poderes del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en materia de verificación, al abarcar todo el conjunto del ciclo de producción nuclear (minas de uranio, materiales, residuos e instalaciones)¹³. El Protocolo permite controlar no sólo las instalaciones nucleares propiamente dichas, sino también los centros de investigación o las fábricas destinadas a producir elementos relacionados con un programa nuclear determinado, así como obtener todo tipo de información sobre cualquier material sensible tanto a nivel de la exportación como de la importación. A 3 de julio de 2015, lo habían firmado 146 Estados (de los que 126 lo han ratificado), estando ya en vigor. Irán lo firmó el 18 de diciembre de 2003 pero todavía no lo ha ratificado, aunque se comprometió a aplicarlo desde la fecha de su firma. Por otro lado, también lo ha firmado (el 22 de julio de 1998) la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), ratificándolo el 30 de abril de 2004¹⁴.

3.1. *Los inicios de la crisis nuclear iraní*

Como ya hemos apuntado, el programa nuclear iraní, que los líderes de la Revolución islámica lejos de detener promocionaron con decisión, se inicia ya en los tiempos del Sha. Las razones de esta continuidad nunca han sido expuestas con claridad, de ahí la confusión y la desconfianza que en torno a este tema se suscitaron en la sociedad internacional. El programa nuclear fue relanzado por Irán en la década de los ochenta, a pesar de que los países occidentales habían rescindido los contratos de cooperación nuclear con Irán y pese a la guerra que había desencadenado Irak contra Irán en 1986. A partir de entonces, Irán

¹² La cuestión de la no proliferación nuclear es desde hace tiempo un problema candente. A este respecto, cfr. *Le droit international des armes nucléaires. Journée d'étude de la SFDI*, París, Pedone, 1998; WEISS, L., «Nuclear Weapons States and the Grand Bargain», <http://www.armscontrol.org/act/2003_12/Weiss.ap>; y entre nosotros PIGRAU SOLÉ, A., *El régimen de no proliferación de las armas nucleares*, McGraw Hill, Madrid, 1997; GARRIDO REBOLLEDO, V., «El futuro del desarme y la no proliferación», *Política Exterior*, mayo/junio 2005, n° 105, pp. 94-102.

¹³ Sobre estas medidas de control, <http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laeaIran/sg_overview.html>; y sobre los orígenes de este Protocolo «The IAEA 1997 Additional Safeguards Protocol», en <http://www.armscontrol.org/factsheets/93_2fact.asp>.

¹⁴ Para más detalles, cfr. <<https://www.aiea.org/safeguards/safeguards-legal-framework/additional-protocol/status-of-additional-protocol>>.

intenta buscar en China el socio para desarrollar su programa nuclear, pero las presiones estadounidenses logran paralizar el proceso¹⁵. Sin embargo, estas presiones nunca lograron que la URSS y luego la Federación Rusa, abandonaran su política de cooperación nuclear con el Nuevo Régimen¹⁶, de ahí que Rusia sea un país que siempre ha tenido buenas fuentes de información, jugando en algunos casos un papel de mediador en la crisis nuclear iraní, aunque oponiéndose siempre, con todo, a que Irán desarrollara armas nucleares.

Las restricciones a cooperar con Irán trajeron consigo que en el seno del OIEA, y durante la segunda mitad de la década de los ochenta, los líderes iraníes se quejaron públicamente de la obstrucción practicada por algunos Estados, en concreto los Estados Unidos y el Reino Unido, a que Irán, y otros países en desarrollo, pudieran ejercer su derecho de acceso pacífico a la tecnología nuclear, algo por otro lado que está garantizado por el propio TNP¹⁷. Y esto en unos momentos en que los iraquíes estaban utilizando armas químicas contra Irán causando, según diversas fuentes, decenas de miles de afectados y muertos, sin que estos hechos recibieran críticas significativas de los países occidentales que, como ya hemos apuntado, apoyaban a Irak, así como la mayoría de los países árabes, excepto Siria. En estas circunstancias, el gobierno iraní, ante el rechazo a proporcionarle los materiales y equipamiento necesario para el desarrollo de su programa nuclear, decidió dirigirse al «mercado negro», tal y como explicaría después en 2005, el ministro iraní de Asuntos Exteriores, Javad Zarif, señalando que esas restricciones eran ilegales y que habían obligado al gobierno iraní a ser discreto en sus actividades nucleares, aunque estas fueran legales y con un objetivo pacífico¹⁸. Pero ya antes de ésta, la primera declaración oficial en torno al programa nuclear se hizo ya en 1997 con ocasión de la conferencia general del OIEA, durante la cual el representante iraní, Reza Aghzadeh, declaró que el objetivo de su país en materia nuclear era el de producir el 20% de electricidad

¹⁵ Cfr. SHEN, D., «Iran's Nuclear Ambitions Test China's Wisdom», *The Washington Quarterly*, vol. 29, 2006, p. 55.

¹⁶ Cfr. JASINSKI, M., «Russia's Nuclear and Missile Technology Assistance to Iran», en <<http://cns.miss.edu/research/iran/rusnuc.htm>>.

¹⁷ Ver, por ejemplo, la declaración del representante iraní. Sr. Aguzadeh, en la 44ª sesión (2000), doc. GC(44)/OR.2, párrafo 57.

¹⁸ A este respecto, ver el artículo «An Unnecessary Crisis. Setting the Record Straight about Iran's Nuclear program», *New York Times*, de 18 de noviembre de 2005, en donde el citado Ministro iraní explica estas razones. Este artículo sería después reproducido bajo el título «Some Facts and Materials about Iran's Peaceful Nuclear Program», en <www.un.int/iran/facts_about_peafeful_nuclear_program.pdf>.

en un período de 20 años¹⁹. Sin embargo, una cosa es anunciar abiertamente y con transparencia un programa civil de centrales nucleares y otra muy distinta construir centrales de forma secreta, lo que fue el origen de la crisis.

Así las cosas, lo primero que conviene destacar es que la voz de alarma se inicia el 14 de agosto de 2002, al denunciar públicamente el grupo opositor «Consejo Nacional de la Resistencia de Irán» (NCRI, siglas en inglés) que el gobierno iraní estaba construyendo dos plantas secretas nucleares en Arak y Natanz, esta última cerca de Ispahán. La noticia lejos de ser desmentida por las autoridades fue plenamente ratificada por Irán que, en septiembre de 2002, notifica al OIEA²⁰ que está construyendo «new facilities as part of its program to develop a nuclear cycle»²¹. Que sea un grupo opositor iraní el que da la alarma, y no la CIA, el Mossad israelí o el OIEA, resulta sin lugar a duda sorprendente. Seguidamente, el Director General del OIEA, Mohamed El Baradei, afirmó que el programa nuclear iraní se había venido desarrollando de forma clandestina durante casi veinte años²². Y el Instituto para la Ciencia y la Seguridad Internacional de Washington declaraba, en un informe de 12 de diciembre de 2002, que las imágenes captadas por satélite confirmaban sus informaciones según las cuales Irán estaba construyendo una planta de uranio enriquecido en Natanz y una planta de agua pesada en Arak, noticias confirmadas a su vez por el portavoz del Departamento de Estado, Richard Boucher; y que tuvieron como consecuencia que la visita programada del Director del Organismo se aplazara de nuevo hasta el mes de febrero de 2003. Pero antes de su visita, que tendría lugar el 21-22 de febrero de ese año, el Presidente iraní, M. Khatami, anunció el 9 del mismo mes que Irán había comenzado a explotar cerca de la ciudad de Yazd minas de uranio y que estaba desarrollando:

«the facilities necessary for a complete nuclear fuel cycle, including a uranium conversion facility, a uranium-enrichment facility, a fuel fabrication plant, and a facility to produce uranium oxide»²³.

¹⁹ A este respecto, cfr. «Statement of Mr. Aghazadeh», IAEA 41ST Regular Session (1997), Record of the 2nd Plenary Meeting GC /41)/OR.2, pág. 41.

²⁰ A este respecto, ver la declaración de Reza Aghazadeh, por entonces Presidente de la organización de la energía atómica de Irán, en <<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/CG46/Statement/iran.pág>>.

²¹ Cfr. KERR, P., «The Iran Nuclear Crisis: A Chronology», <http://www.armscontrol.org/act/2004_12/IranChronology.asp>.

²² <<http://www.sfdi.org/actualities/Sentinel10.html#aiea>>.

²³ Cfr. KERR, P., «The Iran Nuclear Crisis...», *op. cit.*

Lo primero que conviene apuntar es que la visita que llevó a cabo M. El Baradei en esas fechas a la planta que facilitaba el uranio enriquecido en Natanz dejó sumido al visitante en un estado de shock totalmente inesperado, ante lo avanzado del programa; ya se utilizaba en ese momento gas centrifugado para enriquecer el uranio. Esta constatación haría saltar las alarmas de algunos países, de forma que el por aquél entonces Secretario de Estado, Colin Powell, tuvo que reconocer el 9 de marzo de 2003 que Irán tenía un programa de armas nucleares mucho más importante de lo que hasta ese momento se conocía.

Conviene recalcar que Israel, una vez que sale a la luz pública el programa nuclear iraní, empieza a filtrar por medio de sus servicios secretos una dosificada información, lo que demuestra que éstos disponían de datos que no quisieron revelar en su momento quizás para repetir, llegado el caso, la operación que en 1981 llevó a cabo Israel contra la central nuclear Osirak, cerca de Bagdad. Y es que ¿habrá todavía quien ignore cuál habría de ser el primer blanco de un eventual uso por Irán de esas armas nucleares?²⁴.

Ante tal situación, tanto el OIEA como los Estados Unidos y los países europeos más importantes empezaron a desconfiar de las buenas intenciones que las autoridades iraníes proclamaban. El caso de Corea del Norte estaba presente en la mente de todos, por mucho que otros Estados, como Rusia, señalaran insistentemente que el programa nuclear iraní tenía sólo objetivos pacíficos. Así, el 18 de febrero de 2005, en una visita a Moscú del Secretario del Consejo Supremo Iraní de Seguridad Nacional, Asan Rouhani, el Presidente Putin respondía a su huésped en los siguientes términos:

«You know our position on the nuclear problem. We are firmly convinced that proliferation of nuclear weapons will not help security, and will not strengthen security either in the region or in the world in general. The recent actions by Iran have convinced us that Iran truly does not intend to manufacture nuclear weapons, and this means that we will continue cooperation in all spheres, including in the sphere of nuclear energy»²⁵.

¿Puede sin embargo Rusia ofrecer garantías del uso pacífico y no militar del programa nuclear iraní? Si la respuesta fuese negativa, como parecen

²⁴ Así las cosas, Irán es visto por Israel como el enemigo potencial más poderoso en toda la región. Cfr. KING, L., «Israel May Have Iran in its Sights», *The Los Angeles Times*, October 22, 2004.

²⁵ <http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2005/02/18/1848_tuype82914_84203.shtml>, 23-05-2005.

creer tanto Estados Unidos como los países europeos, sin olvidar por supuesto el principal interesado, Israel, sus recelos no podrían calificarse, creemos, de infundados.

Y es que las declaraciones que Irán ha venido llevando a cabo en torno al uso pacífico de su programa nuclear no convencían en términos generales sino a los ya convencidos. Por eso, el 6 de junio de 2003, el Director del OIEA presentó un informe en el Consejo de Gobernadores de dicho Organismo en el que se plasmaban las actividades nucleares clandestinas iraníes como la importación en 1991 de 1800 kg de uranio hexaluorido, uranio tetrafluorido y uranio dióxido sin informar al OIEA, lo que constituía una violación de los acuerdos. La primera pregunta que suscitaba este informe era saber qué país podría haber proporcionado el material, estando China en el punto de mira según un funcionario del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Desde entonces se iban a producir toda una cascada de medidas en el seno del OIEA, como la resolución adoptada el 12 de septiembre de 2003 por su Consejo de Gobernadores, en la que se exhorta a Irán a cooperar plena y transparentemente, así como a poner remedio a todas las deficiencias detectadas y suspender cualquier actividad relacionada con el enriquecimiento de uranio. Unas fechas antes, el 26 de agosto, el Director del OIEA presentó en un informe revelando que se habían tomado muestras medioambientales por inspectores en Natanz que revelaban la existencia de partículas de uranio altamente enriquecido. En realidad, la resolución del Consejo de Gobernadores, adoptada por consenso, es fruto de una propuesta que fue presentada por Alemania, Francia y el Reino Unido el 9 de septiembre, en la que se daba a Irán un plazo, hasta el 31 de octubre, para cumplir con sus obligaciones de no proliferación nuclear, constituyéndose así la «troika» europea, que se encargaría de llevar a cabo las negociaciones con la República Islámica de Irán²⁶. Conviene recalcar que Rusia se sumó a la propuesta presentada por los países europeos, aunque dejando claro que su cooperación nuclear con Irán continuaría como hasta entonces.

Pero la crisis nuclear iraní no iba sólo a debatirse en el seno del OIEA. La actitud de Irán contribuyó al lanzamiento, en la primavera de 2003, de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP o PSI) con la participación de 11 Estados (Alemania, Australia, España, Estados Unidos, Francia,

²⁶ A este respecto, cfr. «Chronique des faits internationaux», *RGDIP*, 2003, p. 94.

Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal y el Reino Unido) y en la que se solicitaba la adopción de medidas con el fin de impedir el transporte por tierra, mar o aire de armas de destrucción masiva entre Estados y entre estos y actores no estatales. Se recoge además la necesidad de reforzar el servicio de información referente a cualquier actividad de proliferación sospechosa, así como la de hacer efectiva toda medida a nivel nacional necesaria para cumplir con los objetivos propuestos²⁷. El grupo de 11 se ampliaría después a 16, entrando Rusia a formar parte de él una vez que los Estados Unidos reclamaran su ampliación.

Todas estas medidas hicieron que Irán entrara aparentemente en razones ya que se veía en el ojo del huracán²⁸. Este fue en realidad el espíritu reinante en la «declaración conjunta» de 21 de octubre de 2003, con la que Irán accede a esa cooperación comprometiéndose a responder a cualquier requerimiento del OIEA, a firmar y ratificar el Protocolo adicional sobre salvaguardias y a suspender toda actividad relacionada con el enriquecimiento de uranio. Sobre esta cuestión, el texto de la Declaración conjunta de los Ministros de Asuntos Exteriores de Irán y de la «troika» europea no ofrece duda alguna, cuando recoge lo siguiente:

«The Iranian Government has decided to engage in full cooperation with the IAEA to address and resolve, through full transparency, all requirements and outstanding issues of the Agency, and clarify and correct any possible failures and deficiencies within the IAEA; b) To promote confidence with a view to removing existing barriers for cooperation in the nuclear field: (i) Having received the necessary clarifications, the Iranian Government has decided to sign the IAE Additional Protocol, and commence ratification procedures. As a confirmation of its good intentions, the Iranian Government will continue to cooperate with the Agency in accordance with the Protocol in advance of its ratification. (ii) While Iran has a right within the nuclear non proliferation regime to develop nuclear energy for peaceful purposes, it has decided voluntarily to suspend all uranium enrichment and reprocessing activities as defined by the IAEA»²⁹

²⁷ Sobre la ISP, *vid.* <<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm>>.

²⁸ GUTIÉRREZ ESPADA, C. y BERMEJO GARCÍA, R., «El programa nuclear iraní en el ojo del huracán», *REDI*, LVII, 2005, n° 1, pp. 105-119.

²⁹ <<http://www.armscontrol.org/country/iran/TehranDeclaration.asp>>. Ver también, doc. AIEA GOV/2003/75, pár. 15.

No obstante, y respecto al enriquecimiento de uranio, el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores Hamidreza Assefi, señaló el 26 del mismo mes, sólo unos días después de la «Declaración conjunta», que la suspensión era sólo temporal, y que reanudaría esa actividad si fuera necesario.

Pero las presiones y las tensiones diplomáticas no iban a quedar ahí. El 10 de noviembre de 2003, el Director del OIEA, El Baradei, informó al Consejo de Gobernadores de que Irán no siempre había dicho la verdad, proporcionando informaciones incompletas o simplemente falsas. Señalaba además que este país habría utilizado pequeñas cantidades de uranio hexafluorido para probar una planta centrifugadora en la compañía eléctrica de Kalaye, así como que había conseguido separar una pequeña cantidad de plutonio en un reactor de investigación en Teherán. Estas revelaciones propiciaron una nueva resolución del Consejo de Gobernadores en la que se condena a Irán por estas violaciones. Conviene destacar que en esta ocasión, los Estados Unidos proponen ya, aunque sin éxito, llevar el asunto ante el Consejo de Seguridad. Y es que el OIEA declara que no hay prueba suficiente hasta esas fechas de que las materias y actividades nucleares que no fueron declaradas en el pasado tuvieran relación alguna con un programa de armas nucleares³⁰. Sin embargo, tomando en cuenta las antiguas prácticas de ocultación y disimulo llevadas a cabo por Irán, será necesario un tiempo antes de que el OIEA pueda fehacientemente concluir que el programa nuclear iraní está destinado a fines exclusivamente pacíficos.

Negociaciones y presiones que no tienen lugar sólo en el seno del OIEA, pues va a entrar en juego la diplomacia europea al configurarse el denominado E3 (Alemania, Francia y el Reino Unido), a quien se une el Alto Representante en materia de política exterior, el por entonces Javier Solana, dispuestos a abrir unas negociaciones con Irán con el fin de resolver la crisis. Fruto de estas negociaciones, el 21 de noviembre de 2003 se adopta el Acuerdo de Teherán por el que Irán afirma rotundamente que su programa nuclear es pacífico, comprometiéndose a poner en marcha una plena cooperación con el OIEA, suspendiendo además provisionalmente el enriquecimiento de uranio, como ejemplo de buena voluntad, pero dejando claro su derecho a desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos. Por su parte, los países europeos reconocen que Irán posee, como no podría ser de otra manera, el derecho de be-

³⁰ Doc. AIEA GOV/2003/75, párrafo 52.

neficiarse de la energía nuclear civil, de conformidad con el TMP. Todo esto, y estando todavía las espadas en alto, llevó a Irán a firmar el 18 de diciembre de 2003, el *Protocolo Adicional sobre Salvaguardias* y a aplicarlo provisionalmente sin esperar su ratificación por el Parlamento iraní.

Dicho esto, se empieza a percibir que son dos y bien distintos los tipos de ave que planean sobre la crisis iraní: los halcones y las palomas³¹.

A lo largo de todo el año 2004, el programa nuclear iraní estuvo constantemente de actualidad, suscitando por lo común preocupación para quienes desearían que Irán hubiese seguido el camino de la Jamahiriya Árabe Libia.

Desde esta perspectiva, no es extraño que a lo largo de 2004 se reforzaran las presiones para conseguir que Irán entrara en razón, tanto por el propio OIEA, como por los Estados Unidos y, sobre todo por la «troika europea». En relación con el OIEA conviene recalcar su esforzada dedicación en este año de 2004, controlando y (llegado el caso) denunciando el programa nuclear iraní en varias ocasiones³².

Respecto a los Estados Unidos, su actitud frente a Irán fue la de no hacer concesiones. El 2 de abril de 2004 impuso sanciones a trece empresas de siete países (Bielorrusia, Corea del Norte, China, Emiratos Árabes Unidos, Macedonia, Rusia y Taiwán) acusadas de proveer a Irán de equipos diversos e informaciones para la fabricación de armas de destrucción masiva³³. Pero es que, además, los Estados Unidos son partidarios de que si Irán no cumple con lo señalado por el OIEA se remita inmediatamente el asunto al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La tesis subyacente del Gobierno de Washington es que tanto en materia de armas de destrucción masiva como en materia terrorista los instrumentos existentes no reúnen todos los elementos suficientes para luchar contra los actores no estatales. A pesar de que la idea no es compartida por los otros Estados, el Consejo de Seguridad adoptó por

³¹ Para más detalles, cfr., REDAELLI, R., «La posizione occidentale verso l'Iran: *Containment* e dialogo critico», en A. Colombo (coord.), *L'Occidente diviso. La politica e le armi*. Universita Bocconi Editore, 2004, pp. 227-240. Rusia en particular concluyó un acuerdo con Irán en el que se compromete a terminar el proyecto que abandonó Alemania a raíz de la revolución de 1979 en Bushehr; desde entonces este país es el principal valedor del programa iraní, siempre y cuando, dicen las autoridades rusas, sea pacífico (sobre las relaciones nucleares entre Irán y Rusia, KERR, P., «Irán, Rusia Reach Nuclear Agreement», <http://www.armscontrol.org/act/2005_04/Bushehr.asp>).

³² A este respecto, el director del OIEA, M. El Baradei, tuvo un papel relevante. Para un análisis de estos hechos, cfr. KERR, P., «The Iran Nuclear Crisis...», *op. cit.*, pp. 3-6.

³³ «Chronique des faits internationaux», *RGDIP*, 2004, p. 710.

unanimidad el 28 de abril de 2004 la resolución 1540, cuyo texto inicial fue presentado por los propios Estados Unidos, Francia y el Reino Unido³⁴. Esta resolución, adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta, afirma en el primer párrafo del preámbulo «que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales». Partiendo de esta premisa, el párrafo 2 decide:

«que todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas».

Pero la adopción de leyes no es considerada suficiente, ya que en el párrafo 3 se centra esencialmente en medidas de control, al decidir también:

«que todos los Estados deben adoptar y hacer cumplir medidas eficaces para instaurar controles nacionales a fin de prevenir la proliferación de las armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, incluso estableciendo controles adecuados de los materiales conexos...».

El modelo utilizado por la resolución en su dimensión normativa recuerda mucho a la resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001, en materia anti-terrorista, de ahí que las críticas que a ella se hicieron, y que reposaban sobre la idoneidad y aun la conveniencia de hacer del Consejo de Seguridad el Gobierno del Mundo en tales temas, serían también aquí posibles.

Fue, sin embargo, la «troika» europea la que llevaría el peso de las negociaciones con Irán desde octubre de 2003. Y es que los europeos han partido de la premisa de que la negociación constituye el mejor medio para evitar que Irán se haga con la Bomba, habiendo solicitado incluso que los Estados Uni-

³⁴ Para un estudio sobre esta resolución, SUR, S., «La résolution 1540 du Conseil de Sécurité (28 avril 2004): entre la prolifération des armes de destruction massive, le terrorisme et les acteurs non étatiques», *RGDIP*, 2004, pp. 855-882.

dos se sumara a las negociaciones, algo a lo que el Gobierno de Washington se negó, considerando que la posición europea era demasiado blanda³⁵; lo que no ha impedido sin embargo que este país se mostrara favorable a respaldar las negociaciones para una eventual adhesión de Irán a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Dicho esto, hay que reconocer que el espíritu negociador de la «troika» no siempre dio buenos resultados, como lo demuestra que el Presidente francés, Jacques Chirac, criticara duramente a Irán el 6 de abril de 2004 por no someterse a las pertinentes inspecciones internacionales³⁶. Este comportamiento llevó a la «troika» a presentar el 8 de junio un proyecto de resolución en el seno del OIEA, en el que se recogía que la cooperación iraní no se había producido en el momento oportuno, ni habría sido voluntaria, ni completa, destacándose en particular que Irán no dio nunca explicaciones coherentes acerca de la presencia de partículas de uranio enriquecido en ciertos lugares, ni explicó tampoco su programa de centrifugado P-2, que sólo presenta interés desde una perspectiva militar. La oscuridad con que aparecían rodeados tan embarazosos elementos dificultaba la prueba de la dimensión militar del programa³⁷. Por eso el caso iraní es problemático, por los huecos e intersticios con los que cuenta el régimen de no proliferación nuclear, lo que comporta conseguir un difícil equilibrio entre negociación y sanción³⁸.

Todas estas dificultades no pueden hacernos ignorar el éxito alcanzado con la concertación del Acuerdo de París, de 14 de noviembre de 2004, entre Irán y la «troika» europea que apoyó el Alto Representante de la Unión Europea y entró en vigor el día siguiente al de su firma. El contenido del Acuerdo es complejo³⁹ al reconocerse a Irán los derechos recogidos en el TNP sin discriminación alguna. Por su parte, Irán declara que, de conformidad con el artículo II del TNP, ni está adquiriendo ni adquirirá armas nucleares, com-

³⁵ WEISEMAN, S.R., «U.S. in Talks UIT Europeans on a Nuclear Deal with Iran», *The New York Times*, October 12, 2004.

³⁶ Conviene recalcar que Francia ha sido el país que ha adoptado desde el principio hasta el final el comportamiento más duro y una mayor desconfianza hacia las actitudes iraníes.

³⁷ Cfr. «Chronique des faits internationaux», *RGDIP*, 2004, p. 710.

³⁸ Para un estudio sobre este problema en el caso iraní, cfr. «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran», Informe del Director General al Consejo de Gobernadores de la AIEA, Doc. GOV/2004/60, de 1 de septiembre de 2004, pp. 1-11. y Anexos.

³⁹ Puede verse un resumen en <<http://www.armsconrol.org/country/iran/ParisAgreement.asp>>. Ver también el Doc. AIEA INFCIRC/637, en donde se pueden ver las comunicaciones de los representantes permanentes del E3 más Irán.

prometiéndose además a una cooperación plena y transparente con el OIEA; asimismo y con el fin de generar confianza, Irán decide (voluntaria y temporalmente) suspender la fabricación de uranio enriquecido y cualquier otra actividad relacionada con ello. A este respecto, el OIEA será notificada de esta suspensión, e Irán acepta las inspecciones sin preaviso por parte del Organismo, aunque no el acceso sin restricciones a los inspectores.

Conviene resaltar que en el Acuerdo no se precisa cómo se podrá llevar a cabo la verificación. El acuerdo precisa además que el grupo E3/UE reconoce que esta suspensión de actividades de enriquecimiento de uranio «es una medida voluntaria para favorecer la confianza, y no una obligación jurídica». Además, esta suspensión se mantendría en tanto en cuanto continuaran las negociaciones sobre un acuerdo mutuamente aceptable que incluya acuerdos a largo plazo como determinados incentivos económicos, sólidas garantías en materia nuclear, así como aspectos de seguridad y tecnológicas.

Todo bien pesado, creemos, pese a sus imprecisiones y ambigüedades, que el Acuerdo de 14 de noviembre de 2004 fue un firme punto de partida para mejorar las gélidas relaciones con Irán en este tema. Por de pronto, y como gesto de buenas intenciones por parte de la «troika», los tres gobiernos que la integran ya señalaron que no aceptarían el planteamiento del asunto nuclear iraní ante el Consejo de Seguridad.

El Acuerdo del 14 de noviembre fue pues importante, sí, aunque no por eso la crisis nuclear iraní estaba resuelta. La Unión Europea, plenamente consciente de ello, intentó mantener lo más controlado posible el desarrollo del proceso, lo que llevó a la «troika» a proponer al Consejo de Gobernadores del OIEA una resolución, adoptada el 29 de noviembre de 2004, otorgando al Director general un mandato sobre los tres puntos siguientes:

- Continuar verificando que la suspensión de uranio enriquecido se mantiene.
- Informar inmediatamente a los miembros del Consejo si existen sospechas de que no se lleva a cabo o si al OIEA se le impide verificar todos los elementos del programa nuclear, en particular el origen de la contaminación nuclear y el alcance del programa de centrifugación.
- Y conseguir que se sigue cumpliendo el acuerdo de garantías y el protocolo adicional de Irán firmado el 18 de diciembre de 2003. Irán, por su parte, persistía en sus tesis de rechazo a renunciar definitivamente al enriquecimiento de uranio y proseguir su programa de centrifugación creando unas diez instalaciones más, siguiendo el modelo de la de Natanz.

Lo cierto es que durante todo el primer semestre de 2005, los medios de comunicación se hacían eco de la crisis nuclear iraní desde una doble perspectiva:

- Por un lado, reflejando la posición que los Estados Unidos habían dejado claro de que si fracasaban las negociaciones de la «troika» europea, la cuestión iraní debía llevarse ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sin más demora;
- Y por otro destacando que los mismos Estados Unidos se habían mostrado dispuestos a respaldar unas negociaciones conducentes a que Irán desmantelase su programa de armas nucleares, ofreciéndole a cambio una mayor cooperación económica y tecnológica, sin olvidar el apoyo que podría prestar al régimen iraní para su entrada en la OMC⁴⁰.

Hecha esta afirmación debemos recordar también que, a causa de un cierto rearme iraní al adquirir misiles tipo *Scud* y *Nodogn*, estos últimos de Corea del Norte, así como el desarrollo del misil iraní *Shehab*, capaz de alcanzar Israel y a otros países árabes de la zona, se suscitó una gran alarma en Israel, ya que si Irán llegara a disponer de armas nucleares, sería fácil adaptarlas a estos misiles con un alcance de unos 2000 km. Estando Israel en el punto de mira, diversos líderes israelíes comenzaron a hacer declaraciones no siempre del mismo tono en las que no se descartaba, llegado el caso, atacar las instalaciones nucleares iraníes⁴¹. Es más, diversos medios de comunicación daban cuenta que ya a partir de 2005 Israel vigilaba el camino y preparaba con cuidado la opción más adecuada para destruir las instalaciones nucleares iraníes si las negociaciones fracasaban. Todo parecía posible, aunque todo se hallaba, se decía, bajo estricto secreto militar⁴².

⁴⁰ Ver, por ejemplo, *El País*, de 1 de marzo de 2005 y *El Mundo*, de 12 de marzo del mismo año.

⁴¹ A este respecto, el máximo responsable de la Fuerza Aérea, General Eliecer Shkedi, tras haber intentado mantener todo el silencio posible acerca de la cuestión iraní («sabéis por razones obvias que no diré ni una palabra al respecto»), acabó por responder con calculada ambigüedad, cuando le preguntaron si Israel atacaría el reactor nuclear iraní como lo hizo en 1981 con el de Osiraq (Iraq), que debían estar preparados para todo y agregó: «Debemos considerar distintas alternativas antes de emprender algo muy complicado (...), pero no tenemos mucho tiempo por delante». Cfr. RUBINSKY, A., «Un peligro llamado Irán», *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, mayo, 2005, p. 11.

⁴² En torno a estos preparativos, cfr. *Sunday Times*, de 13 de marzo de 2005; *El Mundo*, de 14 de marzo de 2005, p. 38 («Israel se entrena en secreto desde hace un mes para atacar Irán...»); *ABC*, de 28 de abril de 2005, p. 34 («Israel encarga bombas antibúnker a EE.UU., contra Irán...»). Se-

Pero la crisis nuclear iraní no sólo preocupaba a algunos países occidentales, a Israel y a ciertos países árabes, sino que sobrevoló de manera permanente la séptima Conferencia de Revisión del TNP que tuvo lugar en Nueva York del 2 al 27 de mayo de 2005, con el fin de conseguir un cierto equilibrio para todos entre la no proliferación, el desarme y el no menos importante control de armamento. No se obtuvo ni consenso ni equilibrio en ningún tema, por lo que el resultado fue decepcionante⁴³. Y es que ya en su discurso inaugural, el Secretario General de las Naciones Unidas no se salió del guión al intentar conjugar la no proliferación, el desarme y el uso civil de la energía atómica basándose en cuatro principios:

- Reafirmar el compromiso y la confianza en el TNP, para evitar nuevas violaciones y retiradas del Tratado por parte de países con planes nucleares.
- Adopción de medidas más efectivas para garantizar el cumplimiento del Tratado, especialmente a través del Modelo de Protocolo Adicional de Salvaguardias.
- Eliminar los riesgos de proliferación tanto por parte de los Estados como de los actores no estatales.
- Y promover el uso pacífico de la energía nuclear con fines civiles desde luego, pero renunciando a desarrollar capacidades nucleares sensibles que permitan dotarse de armas nucleares.

gún el periódico británico la operación contra Irán sería distinta a la que se llevó a cabo en 1981 en Iraq, ya que primero habría una operación de comandos del batallón *Shaldag* transportados por helicóptero, que sobrevolarían el desierto a baja altura, antes de que aviones F-15 dejaran caer sus bombas antibúnker. Debe tenerse en cuenta que esta operación, aun siendo en esencia también de tipo «quirúrgico», sería de mayor complejidad, pues en Irán las instalaciones nucleares se encuentran muy dispersas por un país más extenso y poblado. Dicho esto, que desvela el entramado esencial de la operación, no parece lógico que, de llevarse a cabo, se desarrolle como nos cuentan.

⁴³ El periódico de Ginebra *Le Temps*, siempre bien informado en torno a esta clase de eventos, salió el 28 de mayo con este título: «TNP: la Suisse degue par l'échec de la conférence», dejando bien claro el fracaso. Y es que ya en el primer día de debates la Asamblea General de la ONU, repleta de representantes de ONGs, académicos de diversa índole y expertos de todo tipo, no contaba siquiera con la totalidad de los Estados partes en el TNP. Es más, el Presidente de la Conferencia, el brasileño Sergio Queiroz Duarte, ni pudo consensuar con los Estados participantes en la primera semana la agenda de la misma, presagiando así una serie de dificultades que estarían después siempre presentes, y que a la postre traerían consigo el fracaso de la Conferencia. A este respecto, cfr. GARCÍA REBOLLEDO, V., «La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no-proliferación», *ARI*, junio 2005, p. 22.

Por su parte, el Director del OIEA, hizo hincapié en dos objetivos esenciales: Seguridad y desarrollo para todos los Estados a través de la utilización pacífica de la tecnología nuclear. Para cumplir estos objetivos enunciaba un conjunto de medidas entre las que cabe citar: tolerancia cero para los nuevos Estados que se lancen a desarrollar armas nucleares, reforzamiento de la verificación por parte del OIEA, controlar el material nuclear, y utilizar todos los mecanismos necesarios para garantizar la seguridad de los Estados partes en el TNP⁴⁴.

Un día después de pronunciadas estas ideas, la República Islámica de Irán anunció que reanudaría ciertas actividades nucleares sensibles que había previamente suspendido, matizando que eso no significaba reiniciar el enriquecimiento de uranio⁴⁵. Es más, en la mismísima Conferencia de Revisión sobre el TNP, el iraní Jarazi afirmó:

«Irán está determinado a continuar sus actividades en todos los dominios legales de la tecnología nuclear, incluido el enriquecimiento (de uranio) exclusivamente con fines pacíficos»⁴⁶.

Esto fue confirmado también públicamente en la televisión iraní por el Presidente Mohammad Khatami el mismo día⁴⁷. Así las cosas, no es de extrañar que el anuncio abriera una fase de turbulencias entre la «troika» europea y la República Islámica durante todo el mes de mayo de 2005, que amainaron tras una reunión, celebrada en la residencia del Embajador iraní ante Naciones Unidas en Ginebra, entre Asan Rohani, principal negociador del Gobierno de Irán en el tema nuclear, y los Ministros de Asuntos Exteriores de los tres Estados que componen la «troika» europea, acompañados por Javier Solana⁴⁸. Tanto la «troika» como la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Condoleezza Rice dejaron bien claro que si Irán reanudaba las actividades de enriquecimiento de uranio, el asunto se llevaría de inmediato al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

⁴⁴ GARCÍA REBOLLEDO, V., «La Conferencia de Revisión...», *op. cit.*, pp. 22-23, y *El País*, de 3 de mayo de 2005, p. 5.

⁴⁵ Cfr. *Le Temps* (Ginebra), de 3 de marzo de 2005.

⁴⁶ *ABC* de 4 de mayo de 2005, p. 38.

⁴⁷ «Abandonar el enriquecimiento o una suspensión de largo plazo es inaceptable, tal y como lo hemos dicho y lo volvemos a decir hoy», *Le Temps* (Ginebra), de 4 de mayo de 2005.

⁴⁸ Cfr. *La Vanguardia*, de 26 de mayo de 2005, p. 4.

3.2. *La evolución de la crisis nuclear iraní hasta el Acuerdo preliminar de Ginebra de 24 de noviembre de 2013*

La crisis nuclear iraní iba a continuar en el candelero tras el acuerdo de París, y mecida por las buenas palabras de unos y otros. Y es que pese a que se hablaba de transparencia y de medidas para generar la confianza, ninguna de ellas convencía demasiado a los principales actores implicados en el proceso. Ante esta situación no es extraño que el asunto nuclear iraní se llevara al fin ante el Consejo de Seguridad, que en el año 2006 adopta dos resoluciones: la 1696, de 31 de julio y la 1737, de 27 de diciembre:

- Mediante la primera, el Consejo se queja de que Irán «aún no ha adoptado las medidas que le pidió la Junta de Gobernadores del OIEA, reiteradas por el Consejo en su declaración de 29 de marzo que son indispensables para crear confianza, y en particular la decisión del Irán de reanudar las actividades relacionadas con el enriquecimiento, incluidas las de investigación y desarrollo, su reciente ampliación y los anuncios acerca de tales actividades, así como la de suspender la cooperación con el OIEA con arreglo al protocolo adicional». Ante estos hechos se le exige en el párrafo 2 que suspendan todas estas actividades, lo que será verificado por el OIEA. Es más, el párrafo 5 insta a los Estados «a que ejerzan vigilancia e impidan la transferencia de artículos, materiales, bienes y tecnologías que pueden contribuir a las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el procesamiento, así como a los programas de misiles balísticos del Irán». Y llega la amenaza prevista en el párrafo 8, según la cual si Irán no cumple, se podrá recurrir al artículo 41 de la Carta para adoptar las medidas apropiadas, o lo que es lo mismo: sanciones.
- Por su parte, la Resolución 1737 (2006) constata que a la luz de los informes remitidos por el Director General del OIEA, «Irán no ha demostrado que se hayan suspendido en forma completa y sostenida todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y procesamiento, conforme a la resolución 1696», por lo que decide en el párrafo 2 que Irán deberá suspender sin más demora: a) todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y procesamiento; y b) todo el trabajo sobre proyectos relacionados con el agua pesada, incluida la construcción de un reactor de investigación moderado por agua pesada, suspensión que deberá verificar el OIEA. El párrafo 3 de la misma

determina también que «todos los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para impedir el suministro, la venta o la transferencia de cualquier tipo de producto que pueda contribuir a las actividades del Irán relacionadas con el enriquecimiento, el procesamiento o el agua pesada o con el desarrollo de sistemas vectores de armas nucleares⁴⁹. Es decir, sanciones en toda regla, ya que esta resolución encuentra su base jurídica en el artículo 41 del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

En 2007, el Consejo de Seguridad vuelve a la carga con su resolución 1747, de 23 de marzo, en la que acoge con satisfacción que el G-5+1 (Alemania, China, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido) y el Alto Representante de la UE sigan empeñados en alcanzar una solución negociada. Pero, además, actuando también en virtud del Capítulo VII de la Carta, reafirma que Irán debe adoptar sin más demora las medidas exigidas por la Junta de Gobernadores del OIEA, así como las incluidas en el párrafo 2 de la resolución 1737 (2006), antes citada. La resolución 1747 (2007) amplía el abanico de medidas adoptadas en los párrafos 12-15 de la resolución 1737 (2006) «a las personas y entidades indicadas en el anexo 1 de la presente resolución», tal y como recoge el párrafo 3. Es más, prohíbe en el párrafo 5 que Irán venda o suministre armas o material conexo, y a todos los Estados que las adquieran. Todo esto implica que el cerco se empezaba a cerrar para Irán, cuyas consecuencias estarían en el origen de los acuerdos posteriores.

Este nuevo contexto, en el que estuvo muy presente el OIEA por un lado, y ya el mismo Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con la adopción de las sanciones antes referidas, trajo consigo que en el transcurso de 2007 nuevas negociaciones tuviesen lugar entre el por entonces Secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional de Irán, Ali Larijani, y el Director del OIEA, M. El Baredi. Las conversaciones permiten llegar, el 21 de agosto de 2007, a un acuerdo cuyo título oficial⁵⁰ parece dejar bien claro que sólo se trata

⁴⁹ En realidad, la resolución 1737 recoge tres categorías de sanciones: a) medidas de embargo relacionadas con el programa nuclear y con los misiles balísticos, importación de materiales, asistencia técnica y de capacitación o de formación de personal; b) prohibición de exportar armas; y c) congelación de los fondos y otros activos financieros que sean de propiedad o estén bajo el control de las entidades o personas que se recogen en el Anexo de la propia resolución.

⁵⁰ Points d'accord entre la République islamique d'Iran et l'AIEA sur les modalités de règlement des problèmes en suspens, anexados al documento AIEA INFIRC/711, disponible en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/2007/French/infirc711_fr.pdf>.

de puntos de acuerdo y nada más, lo que no quiere decir en absoluto que no se desee resolver el problema. En realidad, lo que recoge el acuerdo es que el OIEA confirma que ha podido verificar que los materiales nucleares declarados en las instalaciones de enriquecimiento en Irán no han sido desviados y que, por lo tanto, se han destinado a uso pacífico. Pero el acuerdo se refiere también a otras cuestiones identificadas por el OIEA no resueltas como las relativas al plutonio, al problema de las centrifugadoras P1 y P2, el origen de la contaminación que constató el OIEA en la Universidad Técnica de Teherán, el problema del documento referente al uranio metal, y otras cuestiones que siguen sin resolver, designados con la denominación 21.

Pero el acuerdo iba a chocar con la cuestión de clarificar los presuntos estudios (*études présumées*) que Irán hubiera podido llevar a cabo con dimensión militar nuclear. A este respecto, aunque Irán rechazaba estas alegaciones considerándolas infundadas, se compromete a examinar, una vez recibidos del OIEA todos los documentos correspondientes y a informar sobre ellos una vez estudiados. Como el acuerdo tenía por objeto encontrar una solución global a todas las cuestiones y ambigüedades relacionadas con el programa nuclear iraní, una vez resueltas éstas se volvería a la normalidad. Sin embargo, el OIEA no permitió a Irán, tal y como se había comprometido, consultar la documentación oficial y auténtica que contenía las pruebas escritas⁵¹. Sin embargo, a pesar de este problema (más formal que de fondo), el OIEA señalaba en febrero de 2008 que no había detectado uso alguno de materias nucleares vinculado a esos presuntos estudios⁵².

El asunto nuclear iraní iba a trasladarse una vez más al Consejo de Seguridad que entre los años 2008 y 2010 adoptó cuatro resoluciones: la 1803, de 3 de marzo de 2008, la 1835, de 27 de septiembre del mismo año, la 1887, de 24 de septiembre de 2009, y la 1929, de 9 de junio de 2010. La primera de ellas, aprobaba en el marco del Capítulo VII, parte de premisa, que menciona por cierto expresamente en el primer «observando», de que Irán no ha cumplido nada, ni aquello a lo que su gobierno se comprometió ni tampoco las exigen-

⁵¹ Los Estados Unidos, que habían hecho las alegaciones, no habían remitido los documentos originales y auténticos al OIEA, tal y como lo señaló posteriormente el gobierno iraní al OIEA el 17 de noviembre de 2011. A este respecto, ver doc. AIEA INFC/R/827, en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/infircs/2011/French/infirc827_fr.pdf>.

⁵² Cfr. Doc. AIEA GOV/2008/4, DE 22 de febrero de 2008, en <http://www.iaea.org/publications/Documents/Board/2008/French/gov2008-4_fr.pdf>, paragrafe 54.

cias impuestas por las resoluciones ya apuntadas del Consejo de Seguridad. Pero no sólo eso, observa el Consejo con preocupación que Irán ponga en duda el derecho del OIEA a llevar a cabo determinadas verificaciones. Destaca además que los 5+1 (es decir los cinco miembros permanentes del Consejo más Alemania) están dispuestos a adoptar medidas adicionales para resolver la crisis (una amenaza velada por lo que puede suceder), reafirmando al mismo tiempo que Irán debe adoptar sin más demora las medidas exigidas por el OIEA, y exhorta a todos los Estados a que sean vigilantes y prudentes respecto de la entrada en su territorio o el tránsito por él, de personas vinculadas a las actividades nucleares de Irán, debiéndolo comunicar, si esto ocurre, al Comité establecido en el párrafo 18 de la resolución 1737 (2006). La resolución 1803 (2008) extiende a las personas que figuran en su Anexo II, lo ya previsto en los párrafos 3 y 4 de la resolución 1737 (2006), ampliándose así el número de personas afectadas, mientras que en el párrafo 8 se vuelve a insistir en las sanciones *ratione materiae*, ampliando la prohibición de suministrar, vender o transferir artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología indicados por la circular INFCIRC/254/Rev. 7/Part. 2, que figura en el documento S/2006/2014. Estamos pues ante una resolución que tiene tintes de mayor dureza ante lo que considera un comportamiento incorrecto de Irán si es que no la violación pura y dura de los compromisos asumidos. No obstante, deja la puerta abierta a que los 5+1 y el alto Representante de la UE sigan ofreciendo disponibilidad para negociar la crisis. Como se puede ver también aquí la política del palo y de la zanahoria, sin que siempre se haya tenido claro cuando y cómo recurrir más a uno que a la otra.

La resolución 1835 (2008) no se adopta en el marco del Capítulo VII, por lo que tiene un espíritu más conciliador. En realidad, alude en el párrafo 2 a la Declaración formulada el 3 de marzo de 2008 por los 5+1, que fue apoyada también por el Alto Representante de la UE, en la que se describe el *doble enfoque* para la cuestión nuclear iraní⁵³. Y como en otros casos, se sigue exhortando a que Irán cumpla «cabalmente y sin demora» las obligaciones contraídas por las resoluciones del Consejo de Seguridad y por el OIEA.

Respecto a la resolución 1887 (2009), lo primero que conviene apuntar es que no está dirigida específicamente a Irán, sino que tiene un alcance más

⁵³ Es decir, aunar las sanciones con los impulsos democráticos, o, dicho en *román paladino*, el palo y la zanahoria. Ver en <www.frencetup.gouv.fr/IMG/doc/ES-Non-pro.doc>.

general. Ni tampoco se adopta *ex* Capítulo VII. Su propio título («mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y no proliferación») ya da de ello, pues las resoluciones sobre Irán llevan por título en general, de «no proliferación». No obstante, si la mencionamos aquí es porque pone de relieve que cualquier incumplimiento de las obligaciones en materia de no proliferación nuclear se señalará a la atención del Consejo de Seguridad para que determine si dicha situación constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Ni que decir tiene que ello es inequívocamente aplicable en el asunto nuclear iraní. Pero, además, insiste en que todos los Estados tienen que respetar las decisiones adoptadas en el seno del OIEA, aspecto este que constituye uno de los elementos más importantes del núcleo duro de la crisis nuclear suscitada por Irán.

Va a ser la resolución 1929 (2010), sin embargo, la que saca a plena luz la crisis nuclear iraní al señalar que según los informes del OIEA, Irán «no ha demostrado que se hayan suspendido en forma completa y sostenida todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento ni los proyectos relacionados con el agua pesada...». Observa, además, con preocupación el Consejo de Seguridad la participación del cuerpo de Guardianes de la Revolución islámica en actividades nucleares del irán que son estratégicas tanto desde el punto de vista de la proliferación como en el desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares. Precisa también que Irán ha construido una instalación de enriquecimiento en Qom, incumpliendo sus obligaciones de suspender todas sus actividades relacionadas con el enriquecimiento sin que no la notificara al OIEA hasta septiembre de 2009. Así pues, estos y otros hechos llevan al Consejo a situar esta resolución en el marco del Capítulo VII y a afirmar una vez más que Irán no cumple los requisitos exigidos por el OIEA y en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Se trata, pues, de una resolución importante, pero que a la postre no se sale de los parámetros ya conocidos y recogidos anteriormente.

Fuera del marco del Consejo de Seguridad, conviene poner de relieve el fracasado «acuerdo» que el 17 de mayo de 2010 adoptaron Irán, Brasil y Turquía al firmar una declaración conjunta con el fin de solucionar la crisis nuclear iraní⁵⁴. Después de tantos esfuerzos a nivel internacional, sin excluirse

⁵⁴ Para este acuerdo, ver <http://www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2010/may/17/iran-brazil-turkey-nuclear>.

incluso el uso de la fuerza como ha sido el caso de Israel, resulta cuando menos llamativo el intento de estos tres países para solventar la crisis. Es cierto que en plena crisis económica y financiera internacional, Brasil presumía de ser uno de esos países emergentes dispuesto a desempeñar un cierto papel a nivel internacional⁵⁵, mientras que Turquía salía reforzada como potencia regional en una época en que el régimen de Erdogan suscitaba simpatía, aunque ya apuntaba maneras de por donde quería ir en Oriente Medio, para bien, o para mal⁵⁶. El acuerdo partía del principio básico e indiscutible del derecho de los Estados parte en el TNP, y por supuesto Irán, a desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos, incluyendo actividades de enriquecimiento. Otro aspecto clave residía en un procedimiento de intercambio según el cual Irán depositaría en el plazo de un mes 1200 kg de uranio pobre en Turquía. No obstante, este intercambio requería el visto bueno de los llamados «Miembros de Viena» (Estados Unidos, Francia, Rusia y el OIEA), y sólo después se formalizaría un posterior acuerdo en el que el grupo de Viena debería entregar a Irán 120 kg de combustible para el Reactor de Investigación de Teherán en el plazo de un año. Este acuerdo nunca vio la luz, como ya se ha apuntado. El Presidente Obama, que inicialmente lo vio con buenos ojos, terminó retrayéndose para llevar el asunto al Consejo de Seguridad con el fin de ampliar las sanciones vía resolución 1929 (2010), ya comentada⁵⁷. Así las cosas, se entiende mejor que tanto Brasil como Turquía se opusieran a esta resolución, mientras que el Líbano se abstuvo.

⁵⁵ El por entonces Presidente Lula, hoy con problemas tras diversos asuntos de corrupción durante su gobierno, «vendía» una imagen grandiosa de su país.

⁵⁶ El caso de la flotilla de liberación y tal y como se llevó el asunto después es un claro ejemplo de ello. Sobre este asunto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra y dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Eunsa, Pamplona, 2011, pp. 357-358.

⁵⁷ En la citada carta, Obama se expresa en los siguientes términos: «Je suis d'accord avec vous pour dire que le TRR (Réacteur de recherche de Téhéran) donne une occasion pour ouvrir la voie à un dialogue élargé a fin de faire auz préoccupations les plus fondamentales de la communauté internationale à propos du programme nucléaie global de l'Iran. Dès le debut, JIDI (J'AI) considéré la requête de l'Iran comme une opportunité claire et tangible pour foger une confiance et une assurance mutuelles, et se donner ainsi le temps et l'espere pour un processus diplomatique constructif. C'est pourquoii les Etats-Unis ont soutenu fortement la proposition présentée par l'ancien directeur général de l'Agence International de l'Énergie Atomique (AIEA), Dr. El Baradei: «La carta está fechada el día 6 de junio de 2010, y la resolución 1929 es del 10 de junio. La pregunta es: en un período de tiempo tan corto ¿se puede cambiar tan rápidamente de opinión? Para el texto de la carta en francés, ver: <<http://www.info-palestine.net/article.php?idarticle=8796>>».

La resolución 1929 (2010) no paralizó sin embargo la cooperación nuclear de Rusia con Irán, ya que el 21 de agosto de 2010 pone en marcha la central de Bouchehr, la primera central nuclear iraní. Por otro lado, en septiembre de 2010, el OIEA informa que Irán posee 22 kg. de uranio altamente enriquecido. Mal cariz tomaban los acontecimientos como lo demuestra el hecho de que en noviembre del mismo año Irán tuvo que suspender sus actividades de enriquecimiento de uranio, según indicó el OIEA, y confirmó después Teherán, debido al virus informático *Stuxnet*. Además, un investigador en física nuclear fue muerto y otro herido en un doble atentado en Teherán, acusando Irán al Mossad israelí y a la CIA⁵⁸. Las negociaciones, sin embargo, no se iban a detener. En efecto, en enero de 2011 se inicia una nueva ronda de encuentros en Ginebra, tras 14 meses de interrupción, entre los 5+1 e Irán, pero fracasarían rotundamente después en Estambul⁵⁹. Esto traería consigo que unos meses después, en mayo, tanto los Estados Unidos como la UE reforzaran sus sanciones unilateralmente⁶⁰. En junio de este mismo año, otro experto nuclear fue asesinado, y en septiembre el OIEA acusa a Irán de haber llevado a cabo actividades nucleares para poner en marcha un explosivo nuclear. Es decir, la República Islámica de Irán continuaba (vigilada, sí) con sus actividades nucleares.

En 2012, las tensiones continuarían al iniciar Irán el enriquecimiento de uranio en Fordow, mientras que otro científico nuclear es abatido tres días más tarde en Teherán⁶¹. Unos meses más tarde (mayo), Rusia sorprende proponiendo antes de la reunión de Bagdad del grupo 5+1 con Irán, que este país se comprometa a limitar el enriquecimiento a 20% a cambio del levantamiento de las sanciones, propuesta que no sale adelante. El tira y afloja se prolongaría en 2013, con el anuncio del Presidente Obama, en marzo, de que Irán tendría la Bomba en poco más de un año. Sin embargo, el iraní Ali Velayati,

⁵⁸ Hoy en día el virus *Stuxnet* se pone como ejemplo de la importancia de los ciberataques, y se suele imputar a Israel. Sobre este virus, cfr. «L'Iran reconnaît avoir été attaqué par un virus informatique», *L'Express*, de 30 de noviembre de 2010.

⁵⁹ El fracaso se debe a la falta de concesiones de Irán. A este respecto, cfr. «Téhéran ne cède rien sur le nucléaire», *Libération*, de 24 de enero de 2011.

⁶⁰ A este respecto, ver «Nucléaire: les Etats-Unis annoncent de nouvelles sanctions contre l'Iran», *Le Monde*, de 24 de mayo 2011.

⁶¹ Cfr. «Un scientifique tué dans l'explosion d'une voiture à Téhéran», *L'Express*, de 11 janvier 2012. Según diversos medios se trataba de Mostafa Ahmadi Roshan, y trabajaba con el enriquecimiento de uranio en Natanz.

antiguo negociador nuclear de Irán bajo la Presidencia de Khatami, declara que junio de 2013 que Irán no quiere la bomba atómica⁶². Algo de luz empieza a verse, sin embargo, cuando en agosto de 2013 el Presidente Rohani⁶³ se declara dispuesto a llevar a cabo negociaciones serias, abriendo así el camino a los encuentros entre el grupo 5+1 e Irán, que desembocarían en el Acuerdo del 24 de noviembre en Ginebra⁶⁴, que analizaremos enseguida.

Las dos razones más importantes que llevaron al Presidente Rohani a abrir nuevas negociaciones directas hay que encontrarlas primero en la mala situación económica de Irán, tal y como lo demuestran ciertos datos, algunos de ellos demoledores⁶⁵; y, al margen del tema económico, la otra razón radicaría en la alta tensión entre Israel e Irán en 2012, año en el que se temía que Israel llevara a cabo alguna acción militar contra las instalaciones nucleares. Las maniobras militares que llevó a cabo el Estado hebreo en varias ocasiones demostraban que el asunto iba en serio, sobre todo a la luz de lo que la aviación israelí demostró ser capaz de hacer en unos ejercicios sobre el mar Egeo. Es también en esa época cuando se empieza a vislumbrar una eventual alianza

⁶² Cfr. *Le Monde*, de 4 de junio de 2013.

⁶³ El nuevo Presidente Hassan Rohani, que ganó las elecciones de 14 de junio de 2013 como un conservador moderado, y el color púrpura, que fue el que utilizó en su campaña electoral, para sustituir el color verde «protesta de 2009 entre los partidarios del sector reformista. El Presidente Rohani, clérigo chií de 64 años, perteneciente al «establishment» político iraní, y que obtuvo el apoyo del sector reformista dos días antes de la elección, ganó las elecciones con un 50,7%, al obtener 18.613.329 votos, de los 36.704.156 votos considerados válidos, lo que le permitió ganar las elecciones en primera vuelta. Para un estudio bastante completo sobre los efectos de esta elección en Irán, cfr. SERVITJA ROCA, X., «El impacto del nuevo Presidente Hassan Rohani en la Política exterior y de seguridad iraní», *IEEE*, Documento de opinión G1/2013, de 2 de julio de 2013, pp. 1-24.

⁶⁴ Estas negociaciones se abren el 26 de septiembre en Nueva York, y es la primera vez que el Secretario de Estado John Kerry se encuentra con su homólogo iraní. Las conversaciones prosiguen en Ginebra, y tras varias peripecias típicas del calado de unas negociaciones como éstas, se llega al acuerdo del 24 de noviembre.

⁶⁵ Entre estos datos se apunta a la contracción de la economía iraní, por segundo año consecutivo, en 1,3%, siendo un país con altas tasas de crecimiento poblacional. Otro sería que la moneda iraní, el rial, perdió en torno a 2/3 de su valor desde principios del 2012, a consecuencia de las nuevas sanciones internacionales adoptadas por los Estados Unidos y la UE contra las exportaciones de petróleo y el sistema bancario iraní. Se dice que sólo en 2012, las pérdidas en ingresos del sector energético rondarían los 40.000 millones de dólares. Por su parte, la inflación se situó en abril en el 32% y el desempleo en el 14%. Sobre esta cuestión, cfr. SERVITJA ROCA, X., «El impacto del nuevo Presidente Hassan Rohani...», *op. cit.*, pp. 8 y ss.; y BERENGUER HERNÁNDEZ, F., «Consecuencias del acercamiento irano estado-unidense», *IEEE*, Documento Análisis G2/2013, 19 de noviembre de 2013, pp. 2 y ss.

entre Arabia Saudi e Israel para hacer más eficaz una eventual acción militar. Y es que el Primer Ministro israelí venía anunciando que o se paraba el programa nuclear iraní o el recurso a la fuerza armada sería inevitable⁶⁶.

4. EL ACUERDO INTERINO DE GINEBRA DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2013

El acuerdo interino de Ginebra de 24 de noviembre llevaba tiempo gestándose⁶⁷, como ya hemos apuntado, y todas las partes han encontrado en él su punto de satisfacción, aunque parece que no todos al mismo nivel pues tras el Acuerdo ha habido divergencias de interpretación⁶⁸. A este respecto, lo primero que hay que recalcar es que el «Protocolo de acuerdo de Ginebra» no es un tratado, sino un acuerdo político que prevé una Hoja de Ruta con el fin de llegar a una auténtica negociación cuyo desenlace sea, al fin, la solución de la crisis. Y es que como apunta Philippe Weckel, las bases que regulan la situa-

⁶⁶ Según recogía la revista *Aurora* todo era posible, cuando señalaba lo siguiente: «En los últimos días, los debates sobre la conveniencia de atacar o no a Irán y sobre si hacerlo sin el visto bueno de Washington han empezado a dar paso a análisis sobre la preparación del país para el escenario que seguiría al ataque. Israel se está preparando para una confrontación en las próximas semanas. Pero eso no significa que haya una decisión tomada. El análisis es que se está preparando a las tropas que participarían. Los pilotos, los aviones y también a las ciudades para que puedan absorber los ataques posteriores, explica Amir Rapaport, analista militar y editor jefe de la revista Defensa israelí. Según él el clima indica que podría haber una guerra en las próximas semanas o meses. Lo más importante es preparar los equipos militares para una contienda muy complicada, con posibles ataques simultáneos desde tres frentes». Sobre este aspecto, se sabe que el mismo Netanyahu mantenía (¿lo sigue haciendo ahora?) reuniones con los responsables cada dos semanas desde que accedió al poder en 2009, con el fin de mejorar la preparación de la retaguardia en el país. Por su parte, el Profesor Efraim Inbar, director del Centro Besa de Estudios Estratégicos, de la Universidad de Bar Ilán, aseguró: «Nos estamos preparando para diferentes escenarios. Hacemos todo lo que podemos. Pero lo importante no es si estamos preparados o no, sino el precio que pagaremos si permitimos un Irán nuclear». Esta tensión ha durado, como veremos, hasta la actualidad, situación que sigue candente a pesar de los acuerdos recientes. Cfr. «¿Se prepara Israel para una guerra contra Irán?», *Aurora*, de 13/08/2012.

⁶⁷ Para un análisis de las negociaciones llevadas a cabo, a marcha casi forzada, previas al acuerdo, cfr. RAMSEY, J., «Diálogo de Ginebra sienta bases de acuerdo nuclear con Irán», disponible en <<http://www.ipsnoticias.net/2013/10/dialogo-de-ginebra-sienta-base-de-acuerdo-nuclear-con-iran/>>.

⁶⁸ El texto ha sido redactado en inglés, bajo el título «Plan de acción conjunta». A este respecto, cfr. Doc. INFCIRC/856, de 2 de diciembre de 2013, disponible en <http://www.org/Publications/Documents/Infircs/2013/French/infirc856_fr.pdf>. El texto del Acuerdo se encuentra también en *Bulletin Sentinelle*, n° 367, de 24 noviembre 2013, y fue colgado por el Ministerio ruso de Asuntos Exteriores en su web y por la agencia iraní Fars en internet.

ción jurídica de Irán siguen siendo las resoluciones del Consejo de Seguridad previamente analizadas, pues en virtud del artículo 103 de la Carta estas prevalecen sobre cualquier compromiso que pueda concluir Irán⁶⁹. En realidad, esto ya lo dejó bien claro la CIJ en el asunto Lockerbie, cuando señaló en relación con la resolución 748 del Consejo de Seguridad de 1992:

«... que conformément à l'article 103 de la Charte, les obligations des Parties à cet égard prévalent sur leurs obligations en vertu de tout autre accord international, y compris la convention de Montréal»⁷⁰.

Dicho esto, lo cierto es que el Acuerdo, que lleva por título «Plan de acción conjunta» fue satisfactorio para las partes, pues todos han visto en él un elemento de progreso hacia la eventual solución de la crisis. Para el P5+1, que han estado juntos defendiendo sus planteamientos⁷¹, el camino de Irán para adquirir armas nucleares ha sido bloqueado, pues el control que puede llevar a cabo (con el Acuerdo) el OIEA se ha cumplido en buena medida. Sí, claro, pero aunque esto sea cierto, sabido es que no siempre estos organismos logran sus objetivos; los casos de Corea del Norte y de Irán constituyen dos ejemplos opuestos.

La «unidad» demostrada por los integrantes del P5+1, no quiere decir que todos hayan desempeñado el mismo papel. A este respecto, conviene poner de relieve que al margen de los Estados Unidos, cuyas pretensiones han sido finalmente aceptadas, se presentaban de forma unilateral, desatando en algunos casos tensiones en el seno del propio grupo y comprometiendo así los objetivos del Acuerdo. Dicho esto, es conocido que los dos países que han tenido también un papel relevante, aunque en general hayan estado más

⁶⁹ De este autor, cfr. «Irán/nucléaire, le protocole d'accord de Genève du 24 de novembre 2013», *Bulletin Sentinelle*, n° 367, 24 novembre 2013.

⁷⁰ Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique), Ordonnance du 14 avril 1992, Demande en indication de mesures conservatoires, Rec. p. 127. Sobre este asunto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R., «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», *ADI*, 1999, pp. 18-22, y bibliografía allí citada.

⁷¹ En nuestra opinión, esto es algo destacable pues revela que aunque haya diferentes sensibilidades a la hora de tratar el tema se comparten los elementos cruciales suscitados por la crisis. Y esto es todavía más importante en los tres países que participan de la UE, en otros muchos aspectos muy desunidos e incluso opuestos. Sobre la UE y la no proliferación, cfr. HIDALGO GARCÍA, M.M., «La Unión Europea y la no proliferación y desarme», *IEEE*, Documento informativo 22/2013, de 2 de agosto de 2013, pp. 1-8.

en la sombra, fueron Francia y Rusia, aunque por razones distintas, pero no opuestas:

- Francia ya mantenía en esos momentos una posición muy dura en relación con Irán, y lo seguiría haciendo después. Es más, el contenido del acuerdo no recoge ninguna concesión francesa en relación con su posicionamiento previo
- En cuanto a Rusia, que siempre ha tenido también clara su posición respecto a Irán (actividades nucleares civiles sí, armas nucleares no) ha sido el país que ideó el concepto de interinidad del Acuerdo, como una medida destinada a restablecer la confianza. Rusia es el país que al fin y al cabo ha seguido manteniendo a ciertos niveles un marco de cooperación con Irán, pero siempre sabiendo hasta dónde podía llegar, como lo demuestra la venta o las promesas de venta de algunas armas. Y en este caso, lo cierto es que siempre ha mantenido un cierto rechazo a las sanciones económicas, es decir, aquellas no relacionadas directamente con el programa nuclear.

Pero Irán también sale satisfecho pues puede continuar accediendo a las actividades nucleares civiles. Sin embargo, persisten problemas de interpretación en relación con el derecho a enriquecer uranio, como veremos más tarde. Otro aspecto positivo para Irán, que también se considera satisfactorio para el P5+1, es el relajamiento de las sanciones, aunque este sea limitado y reversible (si Irán no cumpliera con sus compromisos). Además, la suavización de las sanciones no comprende las decididas por el Consejo de Seguridad, sino sólo las impuestas unilateralmente, como las de los Estados Unidos, la UE (...). Por lo tanto, las sanciones referentes a las exportaciones e importaciones de petróleo así como las relacionadas con el sistema bancario, que son las más importantes, no están afectadas por el Acuerdo⁷². Por otro lado, cabe afirmar que éste se concluyó por un período de seis meses, renovables por mutuo consentimiento, período durante el cual «todas las partes trabajarán para mantener una atmósfera constructiva de buena fe», dice su texto. Esto comporta que la solución final se hará por etapas y mediante un proceso recíproco, que traería consigo un levantamiento total de las sanciones del Consejo de Seguridad y también de las unilaterales, como las de los Estados Unidos y la UE, por ejemplo.

Si nos adentramos ahora en el contenido material del Acuerdo, que consta de seis páginas, el Preámbulo ya nos insinúa por donde van a ir los tiros, al reco-

⁷² Conviene apuntar que Irán fue excluido del sistema SWIF bancario.

ger expresamente que el fin de las negociaciones es el de llegar «a una solución global mutuamente aceptable a largo plazo que permita asegurar que el programa de Irán es exclusivamente pacífico», reafirmando al mismo tiempo Irán «que en ninguna circunstancia buscará o desarrollará armas nucleares de cualquier tipo». La solución global se construirá sobre la base de unas medidas iniciales que conducirán a una fase final por un período que deberá ser objeto de un acuerdo para la solución de los temas. Esta solución global permitirá a Irán «to fully enjoy its right to nuclear energy for peaceful purposes under the relevant articles of the NPT (nuclear Non-Proliferation Treaty) in conformity with its obligations therein». Es decir, algo que el grupo P5+1 siempre ha mantenido.

Sin embargo, el problema se plantea realmente con el derecho o no de Irán a enriquecer uranio. En las negociaciones, Irán defendía su derecho a enriquecer uranio, mientras que el proyecto presentado por los países del P5+1 no lo recogía. Las fórmulas objeto de debate fueron la de «suspending enrichment» y la de «pacing Arak progress». Según Philippe Weckel, los Estados Unidos sugirieron una fórmula ambigua que dejara claro el acuerdo sobre el desacuerdo, lo que chocaba frontalmente con un compromiso de cierta solidez⁷³. Finalmente, y tras duras negociaciones, lo cierto es que en el Preámbulo no se reconoce el derecho exclusivo de Irán al enriquecimiento de uranio, sino que una medida de este tipo tendría que ser definida y consensuada mutuamente, además con unos límites prácticos y con transparencia a fin de asegurarse que el programa tenga una naturaleza pacífica⁷⁴.

A este respecto, la interpretación que se hizo tras el acuerdo entre los representantes de las partes es divergente. Para Irán, el Acuerdo reconoce no sólo su derecho a la energía nuclear pacífica, sino su derecho al enriquecimiento de uranio, tal y como señaló el Presidente Hassan Rohaní en el Foro Económico Mundial de Davos de 2014, pues esto, dijo «es un derecho inalienable de los Estados»⁷⁵. También, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguei Lavrov, reconoció ese derecho a Irán, viendo la parte más sustantiva

⁷³ De este autor, cfr. «Irán/nucléaire, le Protocole de Genève du 24 novembre 2013», *op. cit.*

⁷⁴ El texto literal en inglés es el siguiente: «... This comprehensive solution would involve a mutually defined (uranium) enrichment program with practical limits and transparency measures to ensure the peaceful nature of the program».

⁷⁵ En una entrevista a la CNN, el Presidente Rohani señaló que Irán no acepta restricciones sobre el programa pacífico nuclear. Ver estas declaraciones, en Ministerio de Asuntos Exteriores de Irán, 25 de enero de 2014, en <<http://www.mfa.gov.ir/index.aspx?siteid=3&pageid=1997&newsview=276341>>.

del Acuerdo en «el reconocimiento del derecho incondicional de Irán a desarrollar su programa nuclear pacífico, incluyendo el derecho de enriquecimiento de uranio»⁷⁶. Por su parte, los Estados Unidos han mantenido una posición no concluyente en torno a esta cuestión: en algunos momentos, se han pronunciado rechazando, por principio, el derecho de enriquecimiento de uranio, pero admitiendo que caso por caso se podría reconocer en la práctica este derecho; su Secretario de Estado, John Kerry, declaraba el mismo 24 de noviembre que el Acuerdo no se pronunciaba al respecto, y que este tema sería objeto de ulteriores negociaciones⁷⁷.

Respecto a Francia, el Presidente, François Hollande, se ha felicitado de la conclusión del Acuerdo, que respeta, dijo, las exigencias francesas en materia de stocks y de enriquecimiento de uranio, de la suspensión de nuevas instalaciones y en materia de control internacional. Sin embargo, ha sido el Ministro de Asuntos Exteriores el más claro, al indicar que Irán se compromete a renunciar al arma nuclear. Y preguntado sobre el derecho de enriquecimiento de uranio respondió tajantemente:

«Ce qui est garanti de part et d'autre, c'est un programme d'enrichissement. Ce n'est pas la même chose, le programme d'enrichissement et le droit à l'enrichissement dans des termes qui sont mutuellement convenus. Cela veut dire qu'il ne peut pas faire out et n'importe quoi, il y a des limitations précises»⁷⁸.

⁷⁶ Cfr. «Statement by the Russian Ministry of Foreign Affairs on the results of the negotiations between the foreign ministers of the P5+1 international mediators and the Iranian delegation on the situation around Iran's Nuclear Programme, Geneva», 24 novembre 2013, en <http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/5d9c070e763f626f44257c2f006075e9!OpenDocument>. Esto mismo dijo también tras la conclusión del Acuerdo. Cfr. «Comment from the Russian Foreign Minister Sergey Lavrov for the mass media concerning the resulted of the negotiations between foreign ministers of the P5+1 international mediators and the Iranian delegation regarding the situation of Iran's Nuclear programme, Geneva, 24th November 2013», en <http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/745dd6f724ce7116e44257c2f0060fc48!OpenDocument>.

⁷⁷ Cfr. John Kerry, Press Availability after P5+1 Talks, 24 novembre 2013, en <<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/218023.htm>>. Sin embargo, fue mucho más firme el 26 de enero de 2014, al amenazar de recurrir a la fuerza militar si Irán violaba el Acuerdo. Esta amenaza fue considerada por Irán como una declaración no apta para generar confianza y contraría al Derecho internacional. Cfr. Ministère des affaires étrangères d'Iran, à <<http://www.mfa.gov.ir/index.aspx?siteid=3&siteid=3&pageid=1997&newview=276316>>.

⁷⁸ Esta declaración fue hecha en la entrevista a «Europe 1», el 25 de noviembre de 2013. Un día antes, y al terminar las negociaciones, el mismo Laurent Fabius hace otra declaración clara y tajante, al decir que: «L'accord sur le nucléaire iranien est une avancée importante pour la

La interpretación del Ministro francés nos parece la más ajustada al texto del Acuerdo, como ya se ha apuntado.

Lo cierto es que el Acuerdo es un «primer paso» (*first step*), de un período de seis meses, que como ya se ha dicho puede renovarse por consentimiento mutuo. Irán tiene que llevar a cabo una serie de medidas recogidas expresamente en el Acuerdo y relacionadas con el enriquecimiento de uranio. Entre estas, cabe cita:

- Del uranio enriquecido a 20% existente, Irán podrá retener la mitad como reserva de trabajo de óxido para la fabricación de combustible del reactor de investigación nuclear, y diluir el otro 50% al nivel de 5%.
- También se compromete a no enriquecer uranio por encima del 5% durante un período de seis meses, así como a no llevar a cabo nuevos avances de sus actividades en las plantas de Natanz, Fordow ni en el reactor de Arak, este último designado por el OIEA, como IR-40⁷⁹.
- No habrá nuevas plantas de enriquecimiento ni plantas de reprocesamiento, ni se podrá ya reprocesar en las existentes.
- Y reforzamiento de la vigilancia por parte del OIEA⁸⁰.

Frente a estos compromisos de Irán, el Grupo E3/EU+3 (es decir el P5+1+la UE) pondría en marcha⁸¹ una serie de medidas sobre todo económicas, tendentes a generar confianza y dar un poco de oxígeno a Irán tras las duras sanciones, permitiendo a los clientes de la República Islámica sus montantes actuales medios de petróleo bruto, el repatriamiento de una cantidad determi-

sécurité et pour la paix. Il conforme le droit de l'Iran au nucléaire civil mais exclut tout accès à l'arme nucléaire. Il faudra être vigilant sur la mise en œuvre des engagements de l'Iran. Les discussions ont été longues, difficiles: nous voulions un accord solide». Para estas declaraciones, cfr. WECKEL, Ph., «Iran/nucléaire, le protocole d'accord de Genève du 24 novembre 2013», *op. cit.*, declaraciones que se encuentran tras el texto del Acuerdo.

⁷⁹ Para las características técnicas relacionadas con las actividades de estas plantas, ver las notas 1, 2 y 3, del texto en francés del acuerdo publicado por la Embajada de la República Islámica de Irán en París, disponible en <http://www.amb-iran.fr/fr/information/ifo_iran/communique_accord_24nov2013.pdf>. Sobre el reactor de Arak, conviene recalcar que un primer proyecto de acuerdo negociado por los Estados Unidos e Irán fue rechazado por Francia al no aportar garantías sobre el enriquecimiento de uranio en esta planta.

⁸⁰ Esta vigilancia comporta la comunicación al OIEA de las operaciones llevadas a cabo en cada instalación nuclear, así como una descripción de la escala de las operaciones, información también sobre las mismas y el uranio, etc. Esta información se tiene que dar en un período de tres meses a partir de la adopción de las medidas. Se amplía además considerablemente el acceso de los inspectores del OIEA a las instalaciones nucleares de cualquier tipo como a los talleres de manufacturación de las centrifugadoras a las fábricas de uranio.

⁸¹ Remárquese que se utiliza el condicional «Would undertake».

nada de los capitales congelados en el extranjero⁸², la suspensión de las sanciones americanas y de la UE sobre las exportaciones petroquímicas de Irán, del oro y otros metales preciosos, así como las sanciones sobre los servicios correspondientes, y no podrá haber nuevas sanciones del Consejo de Seguridad ni de la UE vinculadas al tema nuclear. Se prevé, además, establecer un canal financiero de índole humanitaria que sirva para que pueda cubrir las necesidades domésticas en productos como los medicamentos o productos alimenticios básicos, utilizando para este menester las rentas petroleras de Irán congeladas en el extranjero. Por último, se alude a la posibilidad de que la UE aumente los umbrales de autorizaciones para las transacciones referentes al comercio que no es objeto de sanciones, hasta un montante que se tendrá que negociar; ni que decir tiene que este elemento tiende también a aumentar la confianza y puede abrir la puerta hacia una regularización de las transacciones comerciales.

El Acuerdo termina con una parte titulada «elementos de la fase final de una solución global», que las partes se comprometen a negociar y a poner en marcha a más tardar un año después de su adopción. Esta comprendería los aspectos siguientes:

- a) Un acuerdo debe negociarse entre las partes para establecer un período de largo plazo que debe especificarse con el fin de comenzar a aplicarlo.
- b) Debería reflejar los derechos y obligaciones de las partes en el TNP y en los acuerdos de salvaguardias.
- c) Un levantamiento global de las sanciones del Consejo de Seguridad, así como de las sanciones multilaterales y nacionales relacionadas con el tema nuclear, incluyendo el acceso a áreas comerciales tecnológicas, financieras y energéticas, siguiendo un calendario que se tiene que convenir.
- d) «Un programa de enriquecimiento con parámetros mutuamente convenidos tanto en relación con el alcance como con el nivel de las actividades de enriquecimiento, su capacidad, los lugares en donde se llevarán a cabo, así como las reservas de uranio enriquecido por un período que deberá convenirse»⁸³.

⁸² Estos capitales se estiman en unos 150.000 millones de dólares.

⁸³ Este es el aspecto que, como ya hemos apuntado, es el más importante y al mismo tiempo polémico, y que ha suscitado varios puntos de vista. Sin embargo, queda también claro en este párrafo que Irán no tiene *per se* un derecho exclusivo a enriquecer uranio, sino que este debe ser mutuamente convenido en todos sus elementos por las partes.

- e) Resolver completamente las inquietudes suscitadas por el reactor situado en Arak, que el OIEA designa como el IR-40.
- f) Y por último, poner plenamente en marcha las medidas de transparencia convenidas así como la vigilancia, sin olvidar que se debe incluir una cooperación internacional en materia nuclear civil tanto en materia de adquisición de reactores modernos que funcionan con agua ligera como en materia de investigación y de equipamiento. Y el Acuerdo remata con algo que es muy importante para Irán, que es la igualdad de trato. Por eso se especifica que «cuando la fase final de la solución global se ha puesto en marcha con éxito durante todo el período, el programa nuclear iraní será tratado de la misma manera que cualquier otro Estado parte en el TNP»⁸⁴.

Tras el Acuerdo, las reacciones no se hicieron esperar. Unos lo han defendido casi con euforia, mientras que otros han visto en él un «error histórico», como Israel. En el punto medio, Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait lo aceptaron con cautela y resignación, si es que no con frustración; no en vano estos países habían intentado, sin éxito, convencer a los Estados Unidos para evitar este acuerdo. Por eso no han faltado declaraciones de algún analista de estos países calificando el Acuerdo como «más peligroso que el 11-S» ya que «Irán ha sido capaz de engañar a la administración estadounidense y lograr un pacto que no necesariamente garantiza que interrumpa su programa nuclear»⁸⁵. También temen que el Acuerdo refuerce el papel de Irán en la región. Tampoco Egipto de Al-Sisi ve con buenos ojos un Irán poderoso en la región y, por lo tanto, no acepta ninguna medida que signifique su reforzamiento ni político ni militar.

Ha sido, sin embargo, Israel, que más presionó para que no se celebrara el Acuerdo, el que también ha sido el más duro en sus reacciones. Por otro lado son conocidas las fuertes discrepancias que han mantenido sobre muchos temas los Gobiernos de Obama y Netanyahu, algo que ya se vislumbraba desde que el primero pronunciara su discurso en El Cairo en 2009 y al que respondiera Netanyahu en su discurso pronunciado en la Universidad de Bar-illán⁸⁶. Muy «buen conocedor del mundo americano, Netanyahu ha sabido hacer frente a

⁸⁴ Para un estudio reciente sobre la interpretación del TNP, cfr. JOYNER, D.H., *Interpreting the Non-Proliferation Treaty*, Oxford University Press, 2011.

⁸⁵ A este respecto ver *El País* (digital) de 1 de diciembre de 2013.

⁸⁶ A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados...*, *op. cit.*, pp. 351-354.

los retos planteados por el Gobierno de Obama, entre los que el tema nuclear iraní ha sido sin duda uno de los más relevantes por representar para Israel un dilema existencial», expresión compartida en general tanto por el Gobierno, y los partidos que lo apoyan, como por la oposición. Ya hemos apuntado que en 2012, los esfuerzos de Netanyahu porque un Obama reticente se uniera a un ataque preventivo contra las plantas nucleares de Irán, trajeron consigo una serie de desencuentros que han durado hasta la actualidad, como veremos. Para el Gobierno israelí, el Acuerdo no es sólo un error histórico, sino que tras el Acuerdo «el mundo es mucho más peligroso», dijo Netanyahu el comenzar la reunión con su Consejo de Ministros⁸⁷. Y unos días más tarde, el 28 de noviembre de 2013, señaló en una visita al Muro de las Lamentaciones que su prioridad era evitar que Irán consiguiera el arma nuclear, preferiblemente «por medios diplomáticos, pero si no es así, nosotros iluminaremos a las naciones»⁸⁸. Esta frase mesiánica, muy típica de Netanyahu, revela no sólo el malestar del Gobierno sino el de una buena parte de la sociedad israelí que no entiende cómo su aliado y valedor tantas veces, los Estados Unidos, ha celebrado ya dos pactos sensibles con dos países antagónicos de Israel y dominados por regímenes no democráticos (Siria, en relación con sus armas químicas, e Irán, con el acuerdo nuclear), mientras que insiste en ignorar las advertencias que en Israel se consideran no sólo justificadas, sino también legítimas.

El Acuerdo con Irán también suscitaría de otros muchos analistas, ex-ministros y otras personalidades que han desempeñado actividades políticas de diversa índole y condición, críticas dependiente en algunos casos de por donde sopla el viento. Es el caso de Javier Solana que habiendo sido invitado a la quinta edición de las conferencias «Irán Dialogues», organizadas por el Centro Internacional Toledo por la Paz, indicó que el Presidente Rohaní le «dijo en su toma de posesión que haría tres cosas. Las ha cumplido todas»⁸⁹.

⁸⁷ Cfr. *El País* (digital) de 24 de noviembre de 2013.

⁸⁸ De estas frases se hicieron amplio eco los medios israelíes, pero también los internacionales, como *El País* (digital) de 29 de noviembre de 2013.

⁸⁹ Las tres cosas eran las siguientes: «nombrar a un ministro de Exteriores fuerte»; su elección fue Mohammad Javad Zariif, embajador de la República Islámica ante Naciones Unidas entre 2002 y 20067; «trasladar las competencias sobre la negociación del programa nuclear desde el Consejo Supremo de Seguridad Nacional (CSSN) al Ministerio de Exteriores» (lo que Rohaní aprobó en septiembre); «buscar una salida diplomática a la crisis». Para el ex-Secretario General de la OTAN, ex-Alto Representante de la PESC y ex-Ministro de Asuntos Exteriores español, un acuerdo como el del 24 de noviembre, sitúa a la comunidad internacional ante una excelente oportunidad. Cfr. *El País* (digital) de 27 de noviembre de 2013.

Reconoce que las concesiones de Occidente son escasas, y que a cambio los aliados logran mucho. Es más, critica la falta de flexibilidad de los Estados Unidos y de Europa cuando él era Alto Representante, pues se pedía todo de ellos, pero sin retirar ninguna de las sanciones. Por su parte, el ex-Ministro laborista israelí, Shlomo Ben Ami dijo que el Acuerdo «es una derrota política tremenda para Netanyahu. Se ha quedado sin agenda... Irán ha derrotado a Israel»⁹⁰.

Queda, por último, ver cómo se ha ido poniendo en marcha y aplicando el Acuerdo. En relación con la suspensión de la producción de uranio enriquecido a 20%, Irán ha empezado a aplicarlo ya el 20 de enero de 2014, así como la desactivación de las centrifugadoras que lo producían. También ha reconocido el OIEA que no se han instalado centrifugadoras ni en Natanz ni en Fordow⁹¹. También ha cumplido con ciertas medidas a las que se había comprometido con el OIEA con el fin de generar confianza. Por parte de la UE hay que recalcar que algunas sanciones fueron suspendidas a partir del 20 de enero de 2014, mediante una Decisión del Consejo de la UE y de un Reglamento⁹², lo que ha permitido a muchas empresas reanudar nuevos contactos comerciales con Irán; por ejemplo, los ministros españoles de AAEE y Cooperación, de Turismo e Industria y de Fomento, acompañados de 40 empresarios, han visitado Irán (septiembre 2015) «en busca de negocio», y el Gobierno español se ha ofrecido a la República Islámica como «su mejor embajador en Bruselas [UE] y en Nueva York [Consejo de Seguridad]»⁹³. Respecto de los Estados Unidos, ciertas sanciones también fueron suspendidas a partir del 20 de enero de 2014: a este respecto, emitió unas líneas directrices sobre las modalidades de suspen-

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ A este respecto, cfr. *Euronews*, de 20 de enero de 2014, que recoge que Irán ha comenzado a aplicar el Acuerdo nuclear, en <<http://fr.euronews.com/2014/01/20/I-iran-a-commence-a-appliquer-l-accord-sur-le-nucleaire/>>.

⁹² A este respecto, cfr. Decisión 2014/21/PESC y Reglamento n° 267/2012, ambos relativos a la adopción de medidas restrictivas en contra de Irán. La primera, que suspende varias de las sanciones adoptadas previamente mediante la Decisión 2010/413 del Consejo de 26 de julio de 2010 prevé, entre otras medidas, la suspensión de la prohibición del transporte de petróleo bruto iraní así como la suspensión de la importación, de compra o de transporte de productos petroquímicos, la venta directa o indirecta de oro, metales preciosos o diamantes provenientes o a destinación de Irán, sí como la suspensión de la prohibición de proveer a Irán de navíos para el transporte o almacenamiento de petróleo o productos petroquímicos. Esta Decisión levante además los niveles de autorización para las transferencias de fondos hacia o provenientes de Irán para financiar las transacciones.

⁹³ <<http://www.expansion.com>> [6.9.2015], pp. 1-3; <<http://www.elmundo.es>> [7.9.2015], pp. 1-2.

sión de las sanciones a la industria automóvil iraní⁹⁴, así como sobre las piezas para la industria de la aviación civil; sin embargo, el 6 de febrero de 2014, el Tesoro americano adoptó una nueva lista de entidades y de personas físicas a los que se les acusa de tener vínculos con actividades nucleares en provecho de Irán o de haber buscado desviar las sanciones a quienes los bienes han sido congelados y prohibido cualquier actividad con ciudadanos estadounidenses⁹⁵.

Sin embargo, el tema nuclear iraní no terminaría ahí, pues se seguiría negociando de una forma casi más secreta que discreta, con una oposición cada vez más dura de Israel, cuyo Primer Ministro Netanyahu fue personalmente a explicar al Congreso de los Estados Unidos, a iniciativa de este, y sin la autorización previa del Presidente Obama⁹⁶, sus planteamientos en torno a las negociaciones con Irán en el tema nuclear. Su discurso, en un inglés brillante y claro, alejó todavía más a ambos líderes⁹⁷. Sus palabras suscitaban mucha controversia tanto en el fondo como en la forma, aunque sobre todo fue esta última, ya que fue considerada como desleal por algunos líderes políticos israelíes, al poner en peligro la amistad de su principal aliado. A este respecto, Netanyahu, lo dejó bien claro: «les puedo prometer una cosa: incluso si Israel tiene que estar de pie solo, Israel quedará de pie», suscitando obviamente grandes ovaciones de los congresistas. Y recordando el famoso dicho de «un mal acuerdo es mejor que un no acuerdo, señaló: «Bien, pues lo que aquí hay es un mal acuerdo». Ya al final de su discurso mencionó que entre el público invitado se encontraba el superviviente del Holocausto y Premio Nobel de la Paz, Elie Wiesel, lo que le permitió apelar a la memoria histórica «Los días en que el pueblo judío permaneció pasivo ante el Holocausto han pasado. Por primera vez en muchas generaciones podemos defendernos por nosotros

⁹⁴ Ver en <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jpoa_quidance.pdf>.

⁹⁵ Ver del Departamento del Tesoro, «Treasury Targets Networks Linked to Iran», de 6 de febrero de 2014, en <<http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2287.aspx>>.

⁹⁶ Aunque esta vez haya sido sin la autorización de la Casa Blanca, es la tercera vez que Netanyahu habla en el Congreso, igualando así el record de Winston Churchill.

⁹⁷ El discurso tuvo lugar el 3 de marzo de 2015, y por lo tanto, ya se conocían muchos de los elementos que iban a figurar en el Acuerdo de Viena de 14 de julio. Critica duramente el levantamiento de las sanciones a un país que sigue expandiendo la inseguridad y el terror en el Medio Oriente, y pone ejemplos evidentes. También señala que a Corea del Norte viajaron los inspectores del OIEA, pero hoy en día tiene un centenar de bombas atómicas, etc. Para el texto del discurso, ampliamente difundido en varios idiomas, ver en inglés: https://www.youtube.com/watch?v=mF_TKWGZvzk.

mismos. Incluso si Israel está solo, Israel plantará cara», afirmó, sugiriendo así que su país podría atacar Irán por su cuenta si lo estima necesario. De todos modos, añadió que si llega el caso de esa necesidad, EE.UU. no dejará solo a Israel. «Sé que Estados Unidos estará con nosotros»⁹⁸. Evidentemente, el viaje no ha sido un ejemplo de cortesía hacia el Presidente Obama ni hacia su administración, de ahí las controversias que ha suscitado. Para el Profesor Weckel, las condiciones en las que Netanyahu ha realizado el viaje para convencer a los miembros del Congreso de adoptar nuevas sanciones contra Irán, pese a la oposición del Gobierno de Obama, constituye una forma inédita de alianza política entre el poder legislativo nacional y un gobierno extranjero contra la política del poder ejecutivo, e infringe las reglas de la cortesía internacional. Se ha llevado a cabo, sin embargo, porque los vínculos entre los dos países son de una naturaleza particular. Señala, además, que este viaje sería mal visto en otros países, y «en Francia sería un escándalo»⁹⁹.

5. EL ACUERDO DE VIENA DE 24 DE JULIO DE 2015

Desde el Acuerdo de 24 de noviembre de 2013, las Partes han continuado negociando lo que se denominaba el Acuerdo final, de ahí la interinidad de aquél que requería (para llegar a esa «solución global») la adopción de una serie de medidas con el fin de generar confianza entre las Partes. Israel no ha sido nunca Parte negociadora, pero dado su interés y debido también a la importancia que tiene en la zona, ha sido consultado en varias ocasiones, y en algunos casos se han tenido en cuenta sus planteamientos. El principal valedor de las tesis israelíes en las últimas negociaciones no han sido los Estados Unidos, sino Francia. Y esto es un hecho que conviene poner de relieve, y que demuestra que no siempre los Estados Unidos e Israel van de la mano ni comparten los mismos intereses. El caso nuclear iraní con la Administración de Obama es un claro ejemplo, pero no el único. Desde esta perspectiva, el discurso de Netanyahu en el Congreso, ya comentado, se sitúa en el marco de estas serias divergencias.

Pero ha habido otro hecho, producido en los propios Estados Unidos, mucho menos conocido, que revela la división que reina también en ese país

⁹⁸ Sobre el discurso, cfr. *El País* (digital) del 4 de marzo 2015.

⁹⁹ Para algunos comentarios y varias críticas al viaje de Netanyahu, cfr. WECKEL, Ph., «Le Premier Ministre israélien, le congrès des Etats-Unis et la poursuite du processus de négociation avec l'Iran», *Bulletin Sentinelle*, n° 419, 25/01/2015.

en torno a la crisis nuclear iraní y las negociaciones que se han estado llevando a cabo. El 9 de marzo de 2015, por lo tanto, seis días después del famoso discurso de Netanyahu, 47 senadores enviaron una carta abierta a los líderes de la «República Islámica de Irán» con el fin de informarles de lo que la Constitución estadounidense prevé en materia de acuerdos internacionales. Los dos puntos clave en los que los senadores ponen el énfasis son los siguientes:

«First, under our Constitution, while the president negotiates international agreements, Congress plays the significant role of ratifying them. In the case of a treaty, the Senate must ratify it by a two-thirds vote. A so-called congressional-executive agreement requires a majority vote in both the House and the Senate (which, because of procedural rules, effectively means a three-fifths vote in the Senate). Anything not approved by Congress is a mere executive agreement.

Second, the offices of our Constitution have different characteristics. For example, the president may serve only two 4-year terms, whereas senators may serve an unlimited number of 6-year terms. As applied today, for instance, President Obama will leave office in January 2017, while most of us will remain in office well beyond then-perhaps decades»

En esta carta se vislumbra un pensamiento jurídico y político erróneo, como ha puesto de relieve, el Profesor Philippe Weekel¹⁰⁰. En efecto, al margen del tema constitucional americano, en el que el Senado juega un papel importante que consiste en autorizar al Presidente de los Estados Unidos la ratificación del Acuerdo (por lo tanto no es el Senado el que lo ratifica, como dice la carta, sino que sólo lo autoriza), la carta a nivel internacional es un auténtico exabrupto, tanto en la forma como en el fondo. En la forma porque utilizan el propio sello del Senado para comunicarse con otro Estado, cuando no tienen el poder de representar a los Estados Unidos. Pero lo más importante es ver cómo se aborda el fondo del asunto: Estados Unidos no ha concertado un tratado, ha negociado un acuerdo político (*non binding agreement*) que no crea *per se* auténticas obligaciones jurídicas. Y es que lo que se está negociando cae de lleno en otra dimensión jurídica que es la del Consejo de Seguridad, que está actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta.

¹⁰⁰ De este autor, cfr. «Petite leçon de droit international au sujet de la lettre de 47 sénateurs des Etats Unis», *Bulletin Sentinelle*, n° 426 de 15/3 2015, en donde también figura el texto de la carta.

Es cierto que en este caso el grupo negociador es el G-5+1 [o lo que es lo mismo G3 (UE)+3], pero es un grupo «informal» que emana del Consejo de Seguridad integrando a Alemania y la UE y los cinco miembros permanentes. De ahí que cuando los medios hablaban de discusiones o negociaciones bilaterales entre John Kerry y su homólogo iraní, no señalaban claramente que el Secretario de Estado americano informaba y consultaba al resto de miembros del Grupo, que actúan al unísono al negociar con Irán¹⁰¹. El resultado de las negociaciones que se plasma en el acuerdo es, pues, un acuerdo no vinculante cuyo objeto es preparar la resolución del Consejo de Seguridad que habrá de endosarlo. En suma, el acuerdo en cuestión es un instrumento que sólo será vinculante si la resolución del Consejo se adopta en virtud del Capítulo VII de la Carta, y las obligaciones que se deduzcan de él estarán así fundadas en la propia Carta. Y es esto lo que se ha hecho con el Acuerdo de 14 de julio de 2015 mediante la resolución 2231 de 20 de julio del Consejo de Seguridad. De este modo, el acuerdo endosado por el Consejo de Seguridad quedaría fuera de la competencia del Congreso en todo lo relacionado con los compromisos internacionales de los Estados Unidos.

En todo caso, noticias de agencia recientes (septiembre 2015) dan cuenta de que el grupo demócrata en el Senado ha impedido, al evitar que la propuesta alcanzase los 60 votos necesarios, que una resolución presentada por el partido republicano contra el pacto nuclear con Irán prosperase¹⁰².

Dicho esto, hay que reconocer que antes de la adopción, el 14 de julio, del Acuerdo de Viena se llevaron a cabo negociaciones muy duras, fruto de las cuales ha sido posible llegar a éste. Fue así, paso a paso, como ya el 4 de abril de 2015 puede alcanzarse un acuerdo (político) en Lausana tras siete días de intensas negociaciones, que pone de relieve la importancia de una diplomacia

¹⁰¹ A esta cuestión hacia precisamente alusión, John Kerry, cuando en una entrevista concedida a la CNN el 2 de abril de 2015, tras el Acuerdo concluido en esa fecha. Preguntado precisamente por la cuestión de que varios miembros del Congreso estaban en contra del Acuerdo, y que podían derribarlo, respondió: «No, I don't believe so. And I think on close inspection I don't believe that will happen. That would be very irresponsible to make politics trump facts and science and the realities of what is possible here. And it would be particularly irresponsible to do it when you have six nations standing –seven, actually, Iran too– but the P5+1 permanent members of the Security Council plus Germany; China and Russia, which don't have always every day common interests with us in everything, but they are absolutely dedicated to the enforcement of this. So I think that really some of our senators and congressmen need to step back, take a deep breath, and just look at the facts». *Ibid.*

¹⁰² Obtuvo 58 votos a favor y 42 en contra (<<http://www.larazon.es>> [10.9.2015], pp. 1-3).

multilateral en un tema tan sensible como es la crisis nuclear iraní¹⁰³. Alemania invitó a los dirigentes israelíes a leer el texto del acuerdo, ya que Israel es quizás el país que muestra una mayor desconfianza en relación con los mecanismos de control, incluidos los del OIEA, y sigue siendo un tema que preocupa a los diplomáticos. El texto conseguido prevé un reforzamiento del control relativo sobre todo a que Irán ponga en funcionamiento el Protocolo adicional sobre salvaguardias, y un régimen específico de vigilancia para supervisar el respeto de las restricciones impuestas a Irán. Además, el camino de las actividades de materia fósil será controlado desde las minas de uranio y otras actividades por un período de 20/25 años. Y es que Irán ha mostrado serias reticencias en ciertos casos a las visitas imprevistas de los expertos internacionales sobre lugares que aparentemente no están relacionados directamente con lo nuclear *stricto sensu*.

El texto del Acuerdo habla de «parámetros» para un Plan de Acción Conjunto, y constituirán las bases sobre las que se deberá adoptar después el texto final entre el 2 de abril y el 30 de junio de 2015, reflejando así los progresos realizados¹⁰⁴ en las negociaciones, aunque quedan detalles que deben todavía negociarse sobre la base de los parámetros que aquí se han acordado. Estos están relacionados con el enriquecimiento de uranio, la inspección y la transparencia, los reactores y el reprocesamiento y las sanciones. En relación con el enriquecimiento, lo más importante es que Irán acepta no enriquecer uranio por encima del 3,67% al menos durante 15 años, al mismo tiempo que reduce en dos tercios sus centrifugadoras (que pasan de 19.000 a 6104, y de estas últimas 5060 podrán producir uranio por 10 años), renunciando además a construir nuevas plantas de enriquecimiento por 13 años. Y quizás la medida más polémica en esta materia radica en que si el tiempo que se estimaba para que Irán pudiera obtener el suficiente material para elaborar un arma estaba entre dos o tres meses, ahora (y a lo largo de un período de diez años) se extiende hasta al menos un año¹⁰⁵. Respecto a la problemática planta de Fordow, Irán se compromete a no enriquecer uranio durante 15 años, y a con-

¹⁰³ El título del Acuerdo es «Parameters for a Joint Comprehensive Plan of Action regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program», y el texto en inglés está transcrito en *Bulletin Semestrielle*, n° 426, del 4/3/2015.

¹⁰⁴ Como se sabe, el texto final no se pudo tener disponible el 30 de junio, fecha prevista para el final de las negociaciones, teniéndose que prorrogar dos veces.

¹⁰⁵ Esto ha sido muy criticado por el Gobierno de Netanyahu en varias ocasiones, señalando que lo que se hacía era aplazar el problema, y después de esos diez años ¿qué?

vertirla exclusivamente a fines pacíficos y de investigación. Será únicamente en la planta de Natanz en la que se podrá enriquecer el uranio hasta ese 3,67% antes citado. En cuanto a las inspecciones y la transparencia esta se refuerza al permitir al OIEA un acceso regular a todas las instalaciones nucleares, incluidas la de Natanz y Fordow¹⁰⁶. Y lo más claro es que respecto a las sanciones, el Acuerdo prevé de una forma concisa que «Iran will receive sanctions, if it verifiably abides by its commitments». Para las sanciones de los Estados Unidos y de la UE, sin embargo, estas se suspenderán cuando el OIEA haya verificado que Irán ha cumplido todos los pasos importantes relacionados con lo nuclear. Pero además, si en cualquier momento, Irán deja de cumplir sus compromisos, las sanciones se restablecerán.

Con el Acuerdo del 3 de abril de 2015, denominado también Acuerdo de Jueves Santo, quedaba así desbrozado el camino para negociar la «solución global», y el plazo fijado para ella se estableció terminara el 30 de junio, lo que como ya se ha apuntado no se consiguió, debiendo aplazarse esa fecha en dos ocasiones. Sin embargo, pudo al fin concluirse el Acuerdo de Viena, un 14 de julio de 2015, tras 18 días consecutivos de negociaciones¹⁰⁷, fecha que marcará el calendario mundial quizás no sólo en relación con la no proliferación nuclear sino también para la seguridad de una región que parece hoy más convulsa que nunca, por la complejidad de los conflictos que en ella están teniendo lugar, así como por los actores que en ella participan¹⁰⁸. Pero para algunos, la conclusión de este Acuerdo no es sólo un éxito diplomático concreto, sino revelador también de lo que se puede conseguir con la diplomacia como método¹⁰⁹. Y es que todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, todos menos qui-

¹⁰⁶ Para algunos expertos y analistas piensan que este sistema de inspección del OIEA no garantiza todo. Este es el caso de Oeli Heinomen, ex-Director General para Salvaguardias en el OIEA quien a este respecto señala: «Much of this equipment is very easy to move... So you can take out over the night...». Y es que según este experto, «the parts necessary to construct a nuclear weapon, could fit in a room only 239 square yards». Cfr. *The Daily TIP*, de 21 de julio de 2015.

¹⁰⁷ El Acuerdo, sumamente complejo, consta de más de cien páginas.

¹⁰⁸ Para el Ministro de AAEE ruso, por ejemplo, Serguei Lavrov, el acuerdo alcanzado con Irán en julio de 2015 «permite superar los obstáculos, en su mayoría artificiales, para forjar una amplia coalición contra el Estado Islámico y otros grupos terroristas» <<http://www.emol.com>>, [14.7.2015].

¹⁰⁹ Esta es la opinión del Profesor Philipoe Weckel, tal y como apunta en su estudio «L'accord du 14 juillet sur le programme nucléaire iranien», *Bulletin Sentinelle*, n° 442, el 12 de julio de 2015. Habrá que decir al Profesor Weckel que el hecho de que el Acuerdo lleve la fecha del 14 de julio es también un gran día para Francia.

zás el Reino Unido que ha adoptado una posición más tímida cobijándose bajo el paraguas americano, han desempeñado un papel muy activo, incluso China y Rusia, esta última a pesar de la crisis de Ucrania. Evidentemente, con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad unidos en lo esencial del Acuerdo, Irán tenía dos soluciones: o adherirse al texto negociando lo que podía negociar, o seguir siendo un país aislado y marginado por la sociedad internacional. Irán ha optado por lo segundo, no sin problemas internos por lo demás, como el Presidente Rohani declaraba reientemente (septiembre 2015) a la cadena de televisión estadounidense CBS:

«La oposición en Irán ha sido feroz. El acuerdo ha sido atacado en la televisión estatal y por parte de la Guardia Revolucionario se ha dicho: ‘nunca lo aceptaremos’...»¹¹⁰.

Tal y como establece su Preámbulo, letra i) cuyo título es el de «Join Comprehensive Plan of Action»¹¹¹ conocido por las siglas inglesas JCPOA, el texto del Acuerdo debía presentarse al Consejo de Seguridad el 20 de julio, lo que se hizo en el documento S/2015/547, siendo aprobado por unanimidad, dando así lugar a la, desde ahora, famosa resolución 2231, cuyo párrafo 1 endosa el Acuerdo (JCPOA) y urge a su cumplimiento tal y como está previsto en las fechas indicadas en el párrafo 34 y en el Anexo V del Acuerdo. A este respecto se establecen cinco fechas decisivas:

- Día Final, fecha en la que los negociadores (es decir E3/EU+3) han adoptado el Acuerdo, que debe ser presentado prontamente al Consejo de Seguridad para que este lo endose; es decir, el 14 de julio.
- Día de Adopción, fecha que atañe a los 90 días después de la adopción del Acuerdo y que las Partes deben comenzar a aplicar.
- Día de Implementación, esto es, el día en que al mismo tiempo que el OIEA emite un informe verificando la aplicación por Irán relacionadas con las medidas previstas en la sección 15-1-11, del Anexo V¹¹², la UE y los Estados Unidos aplicarán las medidas previstas en las secciones 16 y 17 respectivamente, relacionadas con la suspensión de las sanciones.

¹¹⁰ «Rohani dice que Irán y Estados Unidos ‘han dado los primeros pasos para reducir su enemistad’», <<http://www.europapress.es>> [21 de septiembre de 2015], pp. 1-5, p. 2.

¹¹¹ Plan de Acción Integral Conjunto.

¹¹² Ver también, párrafo 5 de la Resolución 2231.

- Día de Transición, día en el que 8 años después del día de Adopción, o el día en que el Director General del OIEA somete un informe que declara que el OIEA ha llegado a la amplia conclusión de que todo el material nuclear del que dispone está destinado a actividades pacíficas. En esa fecha, la UE y los Estados Unidos adoptarán las medidas descritas en las secciones 20 y 21 respectivamente del Anexo V relacionadas con el fin de las sanciones e Irán deberá adoptar las medidas para ratificar el Protocolo Adicional del 1997¹¹³.
- Día de Terminación, aquél en el que (10 años después del Día de Adopción), se pone fin a la Resolución 2231, mediante la cual se han adoptado el JCPOA. A partir de este día, el Consejo de Seguridad no podrá ya ocuparse del tema nuclear iraní¹¹⁴, y la UE dará por terminados el Reglamento 267/2012 y la Decisión del Consejo 2010/413/PESC, referentes a las sanciones. Este plazo de diez años ha sido uno de los más criticados, ya que si Irán no cumpliera con el Acuerdo, estaríamos en la situación de partida en el mejor de los casos. Este es uno de los aspectos en los que se ha basado Israel, entre otros, para hablar del Acuerdo como un «error histórico». Habrá que tener fe¹¹⁵, pero sin olvidar que la planta de Fordow, descubierta en 2007, se había ocultado a la supervisión internacional, y que con la planta de Natanz ocurrió algo similar unos años antes. Es decir, actos como estos revelan que no siempre Irán ha ido sin velo..., y esto hay que tenerlo en cuenta.

¹¹³ Sobre este Protocolo que Irán tiene que ratificar, ver también el párrafo 13 del Acuerdo y el punto 64 del Anexo I.

¹¹⁴ A este respecto, ver también párrafo 8 de la Resolución 2231.

¹¹⁵ Como apunta Jesús Núñez Villaverde esto es un foco que está presente en la perspectiva estadounidense «que incluye un componente ideológico que algunos podrían calificar de ‘buenista’, la esencia de lo firmado en Viena se concreta simplemente en ganar tiempo esperando que el mero paso de los próximos 10 años convencerá a los dirigentes iraníes de que los hipotéticos beneficios de convertirse en una potencia nuclear maldita nunca serán superiores a los que pueden obtener con la vuelta a la normalidad en el concierto internacional de naciones. Subliminalmente, también añade la creencia de que esa vuelta a la normalidad servirá para socavar los fundamentos del actual régimen, permitiendo un cambio de estructuras que desactive su actual perfil retador. Si lo consigue, no solo logrará recuperar a un socio (aliado es un estadió hoy por hoy impensable) sino calmar la ansiedad que actualmente suscita en muchas de las capitales de Oriente Medio el proceso de reaproximación en marcha entre Washington y Teherán». De este autor, cfr. «Irán vuelve al redil, ¿y ahora qué?», *ARI*, 39/2015-20/7/2015, p. 3.

Dada la complejidad y tecnicismo del Acuerdo, nos limitaremos a comentar, partiendo de los Parámetros que se establecieron en el Acuerdo del 2 de abril, los aspectos esenciales que son, a la vez, los más problemáticos:

a) Respecto al enriquecimiento de uranio se sigue la estela de lo ya negociado en el Acuerdo del 2 de abril, tal y como se recoge en los párrafos 1-12 del Acuerdo y en el Anexo 1, de forma que Irán no podrá enriquecer uranio más allá del 3,67% y sus reservas serán por un período de 15 años, de 300 kg. El excedente tendrá que ser vendido¹¹⁶. En esta cantidad de 300 kg. no se toma en consideración el uranio producido en Rusia u otros lugares para el uso de los reactores nucleares iraníes, siempre que se respeten los criterios recogidos en el Anexo 1¹¹⁷. Por otro lado, la planta de Fordow se convertirá en un centro tecnológico nuclear¹¹⁸ mientras que el reactor del Arak se tendrá que rediseñar y reconstruir para que no sea capaz de producir plutonio¹¹⁹, ya que es susceptible de ser usado para construir un arma nuclear. En lugar de esto, se convertirá también en un reactor de investigación de agua pesada¹²⁰. Además, Irán se compromete a no producir o adquirir plutonio ni uranio enriquecido al 20% o más (es decir, uranio-235 por un período de 15 años)¹²¹, y respecto a las centrifugadoras la reducción se queda tal y como ya se había negociado en el Acuerdo del 2 de abril¹²².

En la entrevista a la cadena de televisión estadounidense CBS ya comentada, el Presidente de Irán, Hasan Rohani, sintetizaba en términos no técnicos la nueva situación del siguiente modo:

«Ahora, Irán tendrá que sacar del país el 98% de su uranio enriquecido, detener miles de centrifugadoras, cerrar su instalación de enriquecimiento a prueba de bombas de Fordow, desactivar su reactor de agua pesada en Arak y someterse a rigurosas inspecciones internacionales»¹²³.

b) Otro aspecto que el Acuerdo recalca por su importancia es el de la transparencia y las medidas para generar confianza. Desde esta perspectiva,

¹¹⁶ Ver también sección J del Anexo 1.

¹¹⁷ Ver párrafo 7 del Acuerdo.

¹¹⁸ Párrafo 6 del Acuerdo y sección H del Anexo 1.

¹¹⁹ Irán estaba construyendo un nuevo reactor en Arak con el fin de producir plutonio 239, que se utiliza también para construir armas nucleares.

¹²⁰ Cfr. párrafo 8 del Acuerdo y sección B del Anexo 1.

¹²¹ Cfr. párrafo 24-27, Anexo 1.

¹²² Cfr. secciones F y G del Anexo 1.

¹²³ «Rohani dice que Irán y estados Unidos...», *op. cit.*

según el párrafo 13 del mismo, y la sección L del Anexo 1 (párrafos 64-65) deberá primero notificar al OIEA la aplicación provisional del Protocolo Adicional de su Acuerdo de Salvaguardias, hasta que entre en vigor, y también deberá poner fin a la suspensión ilícita de la sección 3.1 modificado de los arreglos subsidiarios de su Acuerdo de Salvaguardias, en virtud del artículo 17 (b) del Protocolo Adicional. Y es que la sección 3.1, regla que fue aceptada en 2003, obliga a Irán a declarar cualquier nueva instalación a partir del momento en que la decisión de construirla se ha tomado, lo que no hizo ni con la planta de Fordow ni con la de Natanz. Se quiere, además, tener toda la información sobre las actividades del pasado, con el fin de aclarar todas las dudas y sospechas acumuladas en varias ocasiones por la falta de respuestas satisfactorias a los requerimientos hechos por el OIEA. Por eso, el párrafo 14 del Acuerdo y el punto 66 del Anexo 1 se refieren a esta cuestión, al indicar que Irán deberá completar todas sus actividades tal y como se recogen en los párrafos 2, 4, 5 y 6 de la Hoja de Ruta de Clarificación de las Actividades del Pasado y Presente para que puedan ser supervisadas por el OIEA y como se ha señalado «poner el contador a cero»¹²⁴. Con este fin, el mismo 14 de julio se firmó esta «Hoja de Ruta» por el Director del OIEA y el Vicepresidente de Irán, que deberá ser completada el 15 de octubre de 2015 para que el OIEA pueda examinarla y emitir el informe el 15 de diciembre de 2015. Quizás, en ese momento se podrá saber, decimos bien quizás, si Irán había decidido poner en marcha un programa nuclear militar o no, así como qué se ha hecho después.

c) Se mantienen, sin embargo, serias dudas sobre la eficacia del control que pueda ejercer el OIEA sobre las actividades nucleares iraníes, a pesar de que los mecanismos se hayan reforzado, tal y como se recoge en las secciones N, O y P. Sin embargo, hay que reconocer que los pasos que se tienen que dar para llevar a cabo estas inspecciones, son lentos, pues en algunos casos el OIEA pedirá explicaciones sobre ciertas actividades, a las que Irán tardará en dar una respuesta (...), y sólo después se pedirá el Acceso, previsto en la sección Q del Anexo 1. Es precisamente en el párrafo 78 de esta sección el que establece el plazo previsto en caso de que no haya acuerdo para verificar las actividades iraníes, y puede llegar hasta 24 días. Ni que decir tiene que estos plazos han generado mucha desconfianza en no pocos medios conocedores del tema nuclear y en muchos analistas internacionales, y es una gran debilidad

¹²⁴ Frase que se recoge en NÚÑEZ VILLAVARDE, J., «Irán vuelve al redil...», *op. cit.*, p. 3.

del Acuerdo, pues puede dar pie a que Irán borre las huellas de una actividad prohibida, o destruya actividades preparatorias¹²⁵.

d) Otro aspecto que fue muy importante y que Irán consideraba como esencial es el referente al levantamiento de las sanciones como contrapartida a las obligaciones que se le imponía. La cuestión es sin embargo un poco más compleja. En efecto, es cierto que el levantamiento de las sanciones interviene automáticamente una vez que el Informe del OIEA confirme la aplicación por Irán del conjunto de medidas que figuran en los puntos 15.1-15.11 del Anexo V¹²⁶. Por lo tanto, si la aplicación por Irán de estas obligaciones se lleva a cabo en su totalidad, las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre esta materia se darán por terminadas, tal y como recogen los párrafos 18 del Acuerdo y del Anexo V, así como por los párrafos 7-8 de la Resolución 2231. Ni que decir tiene que esta decisión del Consejo de Seguridad deberá tomarse con la adopción de otra resolución. Es interesante constatar el papel esencial que en este ámbito desempeña el OIEA, pues en realidad el inicio del proceso está en sus manos, al otorgarle el Acuerdo un poder de certificación evidente en materia de sanciones que es consecuencia de la puesta en funcionamiento de lo que el Acuerdo denomina «Día de Aplicación». Además, tal y como está establecido el régimen sancionador¹²⁷, implica un control que exige una presencia casi permanente de sus inspectores sobre las actividades nucleares iraníes. Esto no significa, sin embargo, que vayan a estar al corriente de todo, pues como

¹²⁵ A este respecto, Netanyahu afirmó que este plazo es como avisar al ladrón de que en ese plazo se le va a detener. De una manera más técnica, Michel Hayden, ex-Director de la CIA, testimonió ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Casa Blanca que en ausencia de un «régimen invasivo de inspección»: *«he did not believe there would be sufficient warning of Iranian violations. He lamented the fact that the IAEA's responsibilities have [been] taken... from the technical level and put... at the political level»*. Lo previsto es para él una *«formula for chaos, obfuscation, ambiguity, doubt, and then finally, we're just not going to be able to tell you for sure where the Iranians are»*. Cfr. *The Daily Tip*, de 21 de julio de 2015. Ver también las declaraciones de Thomas Shea, del Departamento de Salvaguardias del OIEA, indica que el plazo de 24 días es largo, pero que los otros 126 miembros del Protocolo Adicional no lo han visto como una restricción. Además, señala que cuentan con la confianza también con los servicios de inteligencia israelíes y de los Estados Unidos para identificar posibles temas relacionados con el programa nuclear iraní. Cfr. «Former IAEA Official: Inspectors to Rely on Israeli, US Intelligence for Iran Surveillance», *The Algemeiner*, de 20 de julio de 2015.

¹²⁶ En realidad, el Informe del OIEA es presentado por el Director General del OIEA a la Junta de Colaboradores, y paralelamente al Consejo de Seguridad. Cfr. párrafos 5 y 6 de la Resolución 2231. Ver también el párrafo 18 del PAIC.

¹²⁷ Ver Anexo II.

ya se ha señalado, se han plasmado en el Acuerdo aspectos o subterfugios que podrían dificultar su descubrimiento, y, todavía más, su alcance real.

e) Por eso precisamente, y a la luz de los constatados encubrimientos de ciertas actividades por parte de Irán, se ha establecido en el Acuerdo un mecanismo (conocido como el «Snap Back») que permite el restablecimiento de las sanciones en el caso de que Irán no cumpla sus obligaciones correctamente. Este ha sido uno de los aspectos en los que Francia ha insistido hasta ganar la batalla, teniendo incluso que paralizar algunas negociaciones sólo para poder introducir este mecanismo¹²⁸. Éste parece recogido en los párrafos 11 y 12 de la Resolución 2231 (2015)¹²⁹, según los cuales, «cuando el Estado participante en el PAIC alegue que hay un incumplimiento de los compromisos asumidos, en un plazo de 30 días someterá a votación un proyecto de resolución para que continúen en vigor las disposiciones cuya terminación se establece en el párrafo 7 a) de la presente resolución...». Pero si en un plazo de 10 días siguientes a la notificación, ningún miembro del Consejo de Seguridad lo ha hecho, el Presidente lo presentará y someterá a votación en un plazo de 30 días. Si esta no se aprueba para que continúen en vigor las disposiciones cuya terminación se establece en el párrafo 7 a) precitado, «se aplicarán de la misma manera en que se aplicaban antes de aprobarse la presente Resolución», es decir la 2231. En estas circunstancias, cuando la alegación se haya presentado ante el Consejo de Seguridad por un miembro permanente, el proyecto de resolución que se presente y que tenga por objeto confirmar el levantamiento de las sanciones, no podrá adoptarse, a causa del veto que ejercerá, evidentemente, el Estado que considere que Irán ha incumplido sus obligaciones. Así pues, como recoge el Profesor Weckel, el «Snap Back» es una especie de «veto a la inversa», pues paraliza los eventuales vetos de los otros Miembros permanentes que pudieran oponerse al restablecimiento de las sanciones¹³⁰.

¹²⁸ La posición de los Estados Unidos era en este aspecto, y parece que también en otros muchos más flexible, de ahí que los contactos entre Israel y Francia hayan sido constantes y fluidos. Ha sido este aspecto el que ha transmitido una imagen de dureza de Francia en las negociaciones, y lo que le ha permitido adoptar el Acuerdo. Dicho de otra forma, sin esta posibilidad de restablecer las sanciones en caso de incumplimiento, no hubiera habido Acuerdo.

¹²⁹ Ver también, párrafo 37 del PAIC.

¹³⁰ De este autor, cfr. «L'accord du 14 juillet 2015 sur le programme nucléaire iranien», *op. cit.*, p. 3. Conviene apuntar también que previamente a este paso, tanto Irán como el E3/EU+3, si consideran que alguien ha incumplido puede llevar el caso ante la Comisión Conjunta para una eventual solución, aunque el asunto puede continuar en otros mecanismos tal y como recoge el

f) Otro aspecto en relación con las sanciones que conviene poner de relieve es que tras duras negociaciones, Irán no ha conseguido el levantamiento de todas las sanciones. Tal es el caso del embargo de armas que no está vinculado al programa nuclear iraní, así como la prohibición de exportación de ciertos productos que pueden contribuir a la proliferación, sin olvidar las sanciones que tienen por objeto todos los aspectos técnicos relacionados con los misiles. Este último aspecto es muy importante, si es que se quisiera contar un día con vectores de lanzamiento provistos de «hipotéticas» armas nucleares¹³¹. Desde esta perspectiva, conviene tener presente que a la hora del levantamiento de las sanciones se ha tenido en cuenta la famosa cuestión del «break out time», es decir el tiempo que necesitaría Irán para enriquecer suficiente uranio del nivel adecuado para producir una bomba atómica. Por entonces se había estimado que Irán necesitaría entre dos o tres meses para disponer de ese uranio para fabricar la bomba, y tras el acuerdo se parte de la premisa de que necesitaría unos doce meses. Si se considera que el tiempo estimado de reacción de la sociedad internacional es de 65 días, se piensa que se tendría el tiempo adecuado para neutralizar el camino de Irán hacia el arma nuclear. El Acuerdo no precisa cómo, pero dado que el Consejo de Seguridad sigue ocupándose de la cuestión por un período de diez años según el párrafo 3 o de la Resolución 2231 (2015), si eso ocurriera, debería ser este órgano el que debería actuar para eliminar esa posibilidad recurriendo a esa frase eufemística de «todas las medidas necesarias». El camino adoptado parece lógico, aunque sin embargo suscita en algunos serias dudas en torno a su real eficacia, como señalan los que se oponen al Acuerdo.

El tema sigue pues en el aire, unos esperando que el sistema de verificación prevista sea capaz de delatar cuanto antes cualquier fisura del Acuerdo¹³²,

párrafo 36 del PAIC, según un procedimiento a nuestro entender engorroso y con plazos, una vez más, muy largos tratándose de asuntos nucleares. Una vez más, se echa en falta una cierta dosis de eficacia, ya que son necesarios que transcurran 80 días antes de que se resuelva el asunto, y si este no es el caso, notificarlo al Consejo de Seguridad, que tiene también sus plazos. Estos plazos, como otros que ya hemos señalado, generan grandes preocupaciones e incluso desconfianza en muchos Estados, analistas e incluso congresistas de los mismos Estados Unidos en torno a la solidez del Acuerdo.

¹³¹ Cfr. NÚÑEZ VILLAVARDE, J., «Irán vuelve al redil...», *op. cit.*, p. 4.

¹³² Este ha sido el planteamiento de John Kerry que en varias ocasiones se ha referido a esta cuestión, al responder a los críticos al Acuerdo. Y es que según el Secretario de Estado de los Estados Unidos, hubiera sido una fantasía haber aspirado a una capitulación completa de Irán que supusiera desmantelar por completo su programa nuclear. Según él, «la elección que afrontamos

y otros desconfiando del sistema previsto por los gravísimos riesgos a los que se tendría que hacer frente si el sistema se quebrara¹³³. Así las cosas, y como apunta, Núñez Villaverde:

«nada sólido cabe concluir en este punto, dado que las opiniones de los expertos varían desde los que consideran que aun disponiendo de ese material, la miniaturización para contar con una cabeza nuclear operativa es un reto que supera las capacidades iraníes, hasta quienes auguran que si Irán emplea sus más avanzadas centrifugadoras (IR-2) y aplica los procedimientos tecnológicos más avanzados podría reducir la cantidad necesaria de uranio altamente enriquecido (a más del 95%) necesario para un abomba y, por consiguiente, podría hacerse con ella antes de que se pudiera reaccionar de manera efectiva»¹³⁴.

Además, hay que tener presente, que el Acuerdo se hará efectivo 90 días después, del Día de la Adopción, es decir el 20 de octubre de 2015, y terminará, siempre que las disposiciones de las resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad no se hayan reestablecido, 10 años después según prevén el artículo 8 de la Resolución 2231 y el párrafo 34-5 del PAIC. Y pasados estos diez años Irán, como cualquier otro Estado parte del TNP, podrá enriquecer uranio y poner otra vez en uso las plantas de Arak, Fordow, Natanz o Parchin, siempre que sea para usos pacíficos, claro está. Y este es otro reto que está por ver, y de

es que Irán tiene un programa militar limitado, escrutado y completamente pacífico; o ningún acuerdo». Y carecer de un pacto, o que el Congreso lo anule, supondría volver «inmediatamente» a la realidad que había al inicio de las negociaciones hace casi dos años: Teherán estaría a entre dos y tres meses de distancia de poder desarrollar una bomba atómica, y sin ningún tipo de inspección. Estas palabras, pronunciadas ante el Senado estadounidense para defender el Acuerdo no gustaron demasiado a muchos senadores republicanos que consideraron deprimente el binomio entre este acuerdo o guerra. Cfr. *El País* (digital) de 23 de julio de 2015. El dilema acuerdo o guerra ha sido también acerbamente criticado por la mayoría de asociaciones judías. A este respecto, cfr. «Major Jews Group announces Opposition to Iran Deal: Alternative is not war», *The Algemeiner*, de 5 de agosto de 2015, en donde el Comité Judío Americano ha hecho declaraciones en este sentido.

¹³³ A la confianza y a la verificación prevista en el Acuerdo se ha referido también la ex-secretaria de Estado Madeleine Albright. Para la ex-secretaria de Estado la cuestión de si los iraníes cumplirán su parte o no está fuera de lugar. «No confiamos en ellos. Esa es la clave del acuerdo». La importancia de lo firmado no está en «la confianza», afirma, «sino en el aspecto de verificación y el hecho de que no es sólo Estados Unidos, sino un acuerdo multilateral, en el que está implicada la ONU (que aprobó una resolución de apoyo el lunes)». A este respecto, cfr. «Albright: «No confiamos en los iraníes. Esa es la clave del acuerdo», *El País* (digital), de 22 de julio de 2015.

¹³⁴ De este autor, ver «Irán vuelve al redil...», *op. cit.*, p. 4.

ahí que se haya dicho que el Acuerdo, si es que va bien, sirve sólo para aplazar el problema una década, esperando que no llegue el «Fatal Day».

Pero queda otra cuestión. ¿Qué hará el Congreso estadounidense a quien el Presidente Obama transmitió el texto del Acuerdo el 19 de julio de 2015, es decir un día antes de su aprobación por el Consejo de Seguridad en la Resolución 2231 (2015)? El Ejecutivo estadounidense no ha esperado al fin del plazo para hacerlo que es de sesenta días. Los debates no serán fáciles, y aunque esta batalla ya ha empezado¹³⁵, queda por ver el resultado. No obstante, volvamos a lo señalado anteriormente en relación con el Acuerdo y el Consejo de Seguridad. Y es que este es un Acuerdo aprobado por este órgano que representa a toda la sociedad internacional¹³⁶, y en ningún sitio del Acuerdo está recogido ni que haya que pedir autorización al Congreso americano ni incluso su opinión¹³⁷. Dicho esto, parece evidente que la lucha que se ha desatado

¹³⁵ Véase *supra* el discurso de 3 de marzo de Netanyahu en ese foro y nota 105 *supra* también.

¹³⁶ A este cuestión hacía referencia el diario *El País* (digital) del mismo 20 de julio, señalando en un artículo cuyo título es «El respaldo de la ONU al pacto nuclear eleva la presión al congreso», en donde se expone el tema. Este mismo día Marco Rubio, senador republicano y candidato presidencial atacó acerbamente al Ejecutivo por permitir que la seguridad de los Estados Unidos se externalice a la ONU, y que el Presidente Obama haya recurrido a la aprobación de Rusia y China al Acuerdo antes de que la Administración lo haya explicado al Congreso. Sin embargo, John Kerry consideró el 10 de julio, por lo tanto un día antes de la Resolución 2231 que era presuntuoso por parte del Congreso pensar que los otros países firmantes tengan que hacer lo que les diga el Congreso estadounidense, lo que a nuestro entender es cierto y comprensible. Esta situación, que es real, ha hecho decir a algunos autores que los reales ganadores del Acuerdo son Rusia y China. A este respecto, cfr. BEEROOZ, B., «Russia and China are the Real Winners in Iran Nuclear Deal», *The Allgemeiner*, de 14 de agosto de 2015.

Conviene poner de relieve que el General Qassem Suleimani, que dirige los Guardianes de la Revolución, visitó Moscú en julio de 2015, aunque está bajo el régimen sancionatorio previsto por el Consejo de Seguridad. Su visita a Moscú tuvo lugar después de que una declaración de la administración estadounidense dejara claro que las sanciones contra él estaban en vigor. A este respecto, ver la nota en *The Israel Project*, de 7 de agosto de 2015.

¹³⁷ A este respecto, es interesante la respuesta que dio el Sr. Schultz a una pregunta planteada el 16 de julio de 2015. Sobre el Acuerdo el Sr. Schulz, señaló lo siguiente: «I think we should be clear about the sequencing here. We are sending the draft resolution to the Security Council immediately for its review and we hope for a quick adoption to both endorse the deal and to lay the groundwork for its successful implementation. But again, we should be clear that the Security Council resolution does not lessen the importance of Congress or its review of this Joint Comprehensive Plan of Action. We'll remain in close consultation with Congress throughout the review period. And as we made clear, we will not begin implementation of the plan until after the congressional review period is over». Y después se le preguntó: «If the U.N. Security Council does pass the resolution, doesn't that lock us into international law? I Mean, are we essentially locked in?» Esta fue la respuesta: «It does not. There is nothing in the Security Council resolution that requires the United States to take any actions to implement the agreee-

entre el Presidente y el Congreso puede hacer descarrilar el Acuerdo: si el congreso lo rechaza, el Presidente puede vetarlo, pero entonces el Congreso necesitaría una mayoría de dos tercios de ambas cámaras para poder anular el veto presidencial. Sin embargo, si el Congreso se opusiera, el Presidente no podría levantar las sanciones impuestas por los Estados Unidos *motu proprio* contra Irán impuestas por el Congreso, y este hecho, se piensa, sería suficiente ya para renegociarlo con Irán ya pura y simplemente para acabar con él. Situación, ésta. como ya hemos indicado, que acarrearía serios problemas, pues el Acuerdo (al haber sido endosado por el Consejo de Seguridad) no es sólo de los Estados Unidos, sino, de algún modo, de toda la sociedad internacional.

CONCLUSIÓN

Así están las cosas en el momento de escribir estas líneas. Los que se oponen al Acuerdo aportan argumentos de peso, caso de Israel, de muchos congresistas republicanos y algunos demócratas, y de los países del Golfo¹³⁸, Egipto o Turquía, estos últimos por rivalidad política o religiosa en la zona. Es claro que la oposición israelí es la que suscita problemas de mayor calado¹³⁹.

ment». Cfr. <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/16-press-gaggle-principal-deputy-press-secretary-eric-schultz-en-route>>.

¹³⁸ El descontento de estos países ya se puso de manifiesto hace tiempo, aunque este Acuerdo ha causado una gran decepción, que el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Ash Carter, no pudo cambiar en su viaje a Arabia Saudí el 22 de julio de 2015, tras haber estado previamente también en Israel. A este respecto, cfr. «El Pentágono intenta aplacar el recelo saudí al acuerdo nuclear», *El País* (digital), de 22 de julio de 2015.

¹³⁹ Ya el mismo 14 de julio, el Consejero de Prensa del Primer Ministro, hizo la siguiente declaración: «From the initial reports we can conclude that this agreement is an historic mistake for the world. Far-reaching concessions have been made that will allow Iran to obtain nuclear weapons capability and continue to fuel its terror machine across the globe». Por su parte, el Primer Ministro, Benjamin Netanyahu, en un tono desafiante, dijo lo siguiente: «I will refer later to the details of the agreement, but before that, I would like to say here and now-when you are willing to make an agreement at any cost, this is the result. From the initial reports we can already conclude that this agreement is an historic mistake for the world. Far-reaching concessions have been made in all areas that were supposed to prevent Iran from obtaining nuclear weapons capability... One cannot prevent an agreement when he negotiators are willing to make more and more concessions to those who, even during the talks, keep chanting: 'Death to America'. We knew very well that the desire to sign an agreement was stronger than anything, and therefore we did not commit to preventing an agreement. We did commit to preventing Iran from acquiring nuclear weapons, and this commitment still stands. I say to all the leaders in Israel, it is time to put petty politics aside and unite behind this most fateful issue to the future and security of the State of Israel».

Pero también hay gran polémica entre expertos y técnicos en materia nuclear y entre los analistas políticos. Sorprende sobre todo una oposición tan clara de Israel, país que ha seguido muy de cerca la crisis por razones evidentes (quizás el que más, aunque no sea parte en el Acuerdo), dados los vínculos tan estrechos que en los últimos 45 años ha mantenido con los Estados Unidos, y que ha jugado una parte importante en su seguridad. ¿Tendrá datos Israel que no tienen los Estados Unidos en torno al programa nuclear iraní?¹⁴⁰.

Esta interrogante nace de las declaraciones de líderes israelíes, tanto del Gobierno como de la oposición. Así, en una entrevista en el diario *Der Spiegel*, el Ministro de Defensa, ha señalado: «we must be ready to defend ourselves... I'm not responsible for the lives of iranian scientists...». Es más, no se detuvo ahí, ya que señaló también que Israel puede atacar las instalaciones nucleares iraníes si este país viola el Acuerdo, dejando claro lo siguiente: «We cannot under any circumstance live with an Iran with nuclear weapons, really, the matter is very simple»¹⁴¹. Desde otro punto de vista, pero que refleja las graves tensiones entre los líderes israelíes y estadounidenses en torno al Acuerdo, el Ministro de Energía y del Agua, Yuval Sternitz, tras criticar que el Secretario de Estado sugiriera que si el Congreso estadounidense bloqueaba el Acuerdo, Israel sería censurado, respondió que Israel expresará claramente sus opiniones sobre el Acuerdo en todo lo concerniente a su seguridad y existencia. Pero además, añadió que las críticas al Acuerdo no vienen sólo de Israel, sino que vienen también de los Estados Unidos y de su Congreso en particular «... due to the serious flaws and loopholes found in it, transforming the so-called tight and intrusive agreement into a farce»¹⁴².

Estas opiniones no son compartidas por los Estados parte en el Acuerdo, aunque reconocen implícitamente que se ha hecho lo que se ha podido en un momento crítico, y a esto se han referido en varias ocasiones, Laurent Fabius y

¹⁴⁰ Sobre esta oposición casi generalizada de Israel, el Embajador de este país en los Estados Unidos ha señalado en una entrevista a la CNN que «the Prime Minister of Israel and the head of opposition (Isaac Herzog) agree that this is a very bad deal that endangers Israel's security». Pero dijo además que esta opinión es también compartida por 30 de los 33 miembros del Comité de Asuntos Exteriores y de Defensa de Israel. Y recurriendo a elementos bíblicos con una cierta ironía, afirmó que Netanyahu tiene más apoyos que Moisés cuando dirigió la huida de Egipto de los israelitas. Para más detalles, cfr. *The Algemeiner*, de 16 de agosto de 2015.

¹⁴¹ Sobre estas declaraciones y otros comentarios, cfr. *The Algemeiner*, 7 de agosto de 2015.

¹⁴² Cfr. Kerry Threatens Israel with Isolation if Iran Deal Collapses», *Breaking Israel Video*, de 26 de julio de 2015.

John Kerry. Por parte estadounidense en particular conviene poner de relieve la presión del Pentágono para que el Acuerdo mantuviera el embargo de armas durante cinco años y la tecnología para misiles durante ocho. Así las cosas, en este complejo panorama que presenta en la actualidad la región no se sabe a ciencia cierta si la «nueva era» que parece comenzar será para bien o para mal, aunque los autores de este texto desean fervientemente lo primero. Y esto es lo que esperan también no solo los Estados parte en el Acuerdo, sino otros, a la luz de los recientes viajes que se están llevando a cabo a Irán, el de varios ministros y empresarios españoles entre ellos (septiembre 2015), Pero habrá que esperar al 15 de diciembre de 2015, ya que en esa fecha el OIEA tendrá que emitir su primer informe, y en el caso de que sea favorable, se iniciará el procedimiento para el «levantamiento» de las sanciones, siendo por lo demás la primera decisión la de devolver a Irán sus fondos congelados en el extranjero, que superan los 100.000 millones de dólares.

En todo caso, los autores de este texto están firmemente convencidos de tres hechos:

- Uno, que la firma de estos compromisos es *per se* un factor positivo, que alimenta una razonable esperanza. Es cierto, como el Presidente iraní declaraba a la cadena de televisión CBS que «el acuerdo requiere un salto [¿acto?] de fe por parte de dos enemigos», pero haberlo podido alcanzar ayudará (...).
- Dos, que con este acuerdo ambas partes, Irán también, han hecho concesiones importantes.
- Y tres, que de su efectivo cumplimiento por tanto depende una eventual ampliación de la cooperación, entre Irán y Occidente en general y los Estados Unidos en particular, a otros ámbitos que pueden resultar de enorme interés. Por ejemplo, el Presidente Rohani dejaba ver entre líneas que, pese a lo que el líder supremo de Irán, el ayatolá Al Jamei, afirmara, ya existe una «coordinación militar indirecta entre los bombardeos estadounidenses y las milicias respaldadas por Irán que combaten al Estado Islámico en Irak», coordinación que «oficialmente se está haciendo a través del ejército de Irak», coordinación, en fin, que podría darse en el futuro también en Siria (...); y que esta coordinación hubiese sido impensable sin el pacto nuclear¹⁴³.

¹⁴³ «Rohani dice que Irán y Estados Unidos...», *op. cit.*, pp. 2-3.