

MICHAEL SPIES

El Consejo de Seguridad e Irán: aumentan la escalada y el aislamiento

Traducción de Berna Wang

Tras el incumplimiento por parte de Irán de la resolución 1737 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por su programa nuclear, en marzo de 2007 el Consejo aprobó una nueva: la resolución 1747. En su diseño han participado los nuevos miembros no permanentes del Consejo, entre los que se encuentran Congo, Qatar, Indonesia y Sudáfrica. Pero, ¿qué papel han jugado estos países en la decisión? ¿Cuáles son las estrategias geopolíticas que están detrás de cada propuesta? Calificada como más arriesgada y polémica, ¿qué intereses esconde la nueva resolución del Consejo de Seguridad? ¹

El 24 de marzo de 2007, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 1747 (2007), como consecuencia del incumplimiento por parte de Irán de las exigencias del Consejo contenidas en la resolución 1737 (2006), tal como se indica en el informe del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de 22 de febrero.² La resolución, redactada por el Reino Unido, Francia y Alemania, plasmaba la intención que el Consejo declaraba en la resolución 1737 de adoptar nuevas medidas en aplicación del artículo 41 (sanciones) de la Carta de la ONU en caso de incumplimiento por parte de Irán. Aunque el proceso de negociación de la redacción del texto se tradujo en un acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo con mucha mayor rapidez que en el caso de la resolución anterior —menos de cuatro semanas, en lugar de los casi tres meses que tardaron los miembros permanentes en ponerse de acuerdo en las medidas contenidas en la resolución

Michael Spies es miembro del Lawyers' Committee on Nuclear Policy (LCNP), en Nueva York

¹ Artículo publicado originalmente por el Centre for International Political Studies (CiPS) de Pretoria (Sudáfrica) en abril de 2007. Se cuenta con autorización para su reproducción.

² International Atomic Energy Agency, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolution 1737 (2006) in the Islamic Republic of Iran: Report of the Director General," GOV/2007/8, Agencia Internacional de Energía Atómica, Viena, 22 de febrero de 2007.

1737—, posiblemente la presente resolución contiene un mayor potencial para la polémica y podría afectar directamente a la probabilidad de que se produzca un ataque militar contra Irán.

Es posible que las decisiones adoptadas por el Consejo en la resolución representen una escalada relativamente menor en comparación con la resolución anterior. Además de reafirmar las obligaciones impuestas a Irán en la resolución 1737 de suspender sus “actividades nucleares estratégicas desde el punto de vista de la proliferación” (párrafo 1 de la parte dispositiva), el texto amplía la lista de personas y entidades que serán objeto de sanciones económicas (párrafo 4), exhorta a los Estados y a las instituciones financieras a que no asuman nuevos compromisos económicos con Irán (párrafo 7) e incita a todos los Estados miembros de la ONU a informar al Consejo, en un plazo de 60 días, de las medidas que hayan adoptado para aplicar efectivamente la resolución (párrafo 8). Lo que es más provocativo, la resolución impone también la prohibición de todas las exportaciones de armas procedentes de Irán (párrafo 5) y exhorta a todos los Estados (de forma no vinculante) a mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento en la transferencia de armas a Irán (párrafo 6).

La opinión de los elegidos del Consejo

La adopción de esta resolución ha sido la primera medida que ha adoptado el Consejo de Seguridad en relación con Irán desde la entrada de cinco nuevos miembros elegidos en enero. Entre los recién llegados destacan dos países fuertes del Movimiento de Países No Alineados, Indonesia y Sudáfrica, que desempeñaron un papel activo intentando influir en el resultado de la acción del Consejo sobre Irán. Qatar e Indonesia presentaron varias enmiendas a la resolución con el fin de aclarar ciertos puntos y darle un mayor equilibrio. Los redactores de la resolución aceptaron algunas de estas enmiendas: una alusión a que resolver la situación contribuiría a que Oriente Medio fuera una zona libre de armas de destrucción masiva;³ la inclusión de las razones por las que cada persona y entidad es objeto de sanciones; y un anexo que incluye una copia de la anterior propuesta del E3+3 a Irán como incentivo para la cooperación iraní.⁴ Los redactores rechazaron, en cambio, una enmienda formulada por Indonesia en la que se reclamaba un equilibrio en la persecución de los objetivos de la no proliferación y del desarme.

³ El texto es más enérgico que en resoluciones anteriores sobre Irán. En concreto, en la resolución 1737 (2006), el Consejo señalaba que una solución de esta índole “también redundaría en beneficio de la no proliferación en otros lugares”. Esto es más débil que lo que preferían Indonesia y Qatar: un llamamiento inequívoco a favor de una zona sin armas de destrucción en masa en Oriente Medio. EEUU en concreto impidió que se adoptara este texto por considerar que critica de forma implícita a Israel, ampliamente reconocido como el único Estado de Oriente Medio que está en posesión de armas nucleares.

⁴ El Grupo E3+3 está formado por los ministros de Relaciones Exteriores de Alemania, Francia y Gran Bretaña, más el Alto Representante de la UE, y sus homólogos de EEUU, Rusia y China.

Sudáfrica también hizo varias sugerencias y desató la polémica al difundir un documento de trabajo en el que se cuestionaba la necesidad de imponer nuevas sanciones y lo acertado del enfoque del Consejo, que prevé un aumento de la escalada contra Irán en caso de incumplimiento en el futuro, sin crear al mismo tiempo incentivos que fomentarían un regreso a las negociaciones. Modificando una sugerencia similar realizada en enero por el director general de la OIEA, Mohamed El-Baradei, Sudáfrica también pedía un “tiempo muerto” de 90 días, durante el cual el Consejo suspendería unilateralmente las sanciones a fin de permitir que se reanudaran las negociaciones. Estas sugerencias fueron rechazadas por los redactores de la resolución y el embajador del Reino Unido llegó incluso a calificar la propuesta del “tiempo muerto” de “totalmente perversa”.⁵

En sus declaraciones previas a la votación de la resolución,⁶ los representantes de cuatro de los miembros elegidos del Consejo —Congo, Qatar, Indonesia y Sudáfrica— expresaron sus reservas sobre el texto. El Congo manifestó su creencia de que la acción del Consejo debía limitarse a asegurar el cumplimiento del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNPN) y advirtió de que “el papel del Consejo de Seguridad no es convertirse en un instrumento de coacción”. Observando las tensiones inestables en Oriente Medio, el representante de Qatar “consideraba que las sanciones no eran un medio adecuado de presión” y advertía del riesgo de que se hicieran cumplir de forma selectiva las obligaciones contraídas en virtud del Tratado. El embajador indonesio se hizo eco de la preocupación del Congo por que la resolución no se debía interpretar como una medida punitiva. El embajador sudafricano, por su parte, advirtió de que el Consejo debía “atenerse a su mandato de ocuparse de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales” y preguntó por qué el Consejo trataba la situación de Irán como si fuera una “amenaza a la paz” sin haber hecho tal determinación.

Sudáfrica desató la polémica al cuestionar la necesidad de imponer nuevas sanciones

El embargo de armas

La nueva medida más enérgica contenida en el proyecto de resolución es la prohibición vinculante de todas las exportaciones de armas procedentes de

⁵ Ver Associated Press, “Six major powers offer minor amendments to Iran resolution but no 90-day ‘time-out’” *International Herald Tribune*, 21 de marzo de 2007.
En www.ihf.com/articles/ap/2007/03/22/news/UNGEN-UN-Iran-Nuclear.php

⁶ Para todas las declaraciones realizadas durante la reunión sobre Irán del Consejo de Seguridad del 24 de marzo del 2007, consultar las actas de la reunión en www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2007.htm

Irán. Esta disposición también obliga a todos los Estados a prohibir a sus nacionales la adquisición de armas iraníes. Los principales clientes de Irán de sistemas armamentísticos importantes —sobre todo misiles balísticos y cohetes de artillería— son los combatientes de Hezbolá del Líbano.⁷ Debido a la ausencia de transparencia de Irán en las transferencias de armas pequeñas, es difícil valorar la importancia de esta disposición.⁸ Pero aunque Irán es un conocido productor y exportador a pequeña escala de armas pequeñas y material conexas, probablemente el total de estas cantidades es mínimo en comparación con las exportaciones de los países industrializados y occidentales.⁹ Lo que es más significativo, muchos sospechan que Irán proporciona armas a agentes subestatales de la región, como los combatientes de los territorios palestinos y las milicias chiíes de Irak.¹⁰ Debido a la escala relativamente pequeña de las exportaciones de armas iraníes, esta prohibición podría considerarse una medida punitiva simbólica que intenta aislar a Irán. Pero a la luz de las tensiones y luchas que existen en la región, un embargo a las exportaciones podría tener implicaciones mayores, en concreto para Irak y el Líbano. Dado que en estos Estados también son presuntos clientes de Irán facciones gubernamentales o respaldadas por el gobierno, hacer cumplir esta disposición podría ser un asunto políticamente complicado.

Habida cuenta de la ausencia de conexión entre el embargo a las exportaciones de armas y el programa nuclear de Irán, también hay que tener en cuenta las implicaciones geopolíticas más generales de las acciones del Consejo. El subsecretario de Estado estadounidense Nicholas Burns ha calificado recientemente la “política exterior agresiva y las aspiraciones hegemónicas” de Irán en la región de amenaza para los intereses de EEUU.¹¹ Sin embargo, el surgimiento de la hegemonía iraní en Oriente Medio está obstaculizado actualmente por la hegemonía estadounidense existente en la región. Por tanto, parece que estas medidas siguen más la línea de las metas estadounidenses de reducir la influencia iraní, en lugar de favorecer los objetivos de la no proliferación. Además, y lo que es más importante, estas medidas también tienen correlación con los pasos que daría EEUU como preparación de la guerra.

Venciendo las objeciones rusas, la resolución contiene un texto no vinculante en el que se exhorta a todos los Estados a “mantenerse vigilantes y ejercer comedimiento” en el suministro de sistemas de armas convencionales en gran escala¹² a Irán, “con el fin de prevenir

⁷ Fuente: Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo.

⁸ *Small Arms Survey 2006*, Oxford University Press, 2006.

⁹ Fuente: Iniciativa Noruega sobre Transferencias de Armas Pequeñas.

¹⁰ Ver R. Nicholas Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, EEUU, “United States Policy Toward Iran,” declaración ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara, 6 de marzo de 2007.

¹¹ R. Nicholas Burns, 2007.

¹² Concretamente, carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles o sistemas de misiles, según se definen a los efectos del Registro de Naciones Unidas de Armas Convencionales.

una acumulación desestabilizadora de armas”. Esta disposición también podría parecer, sobre todo, una medida punitiva simbólica, pero dada la especulación que existe sobre la probabilidad de un ataque estadounidense y la ausencia de conexión evidente con el programa nuclear, la petición de un embargo de armas parece demasiado provocativa y amenazante. Otro punto cuestionable es la exigencia de que todos los Estados informen ante el Comité de Sanciones contra Irán, creado en aplicación de la resolución 1737, de las medidas que hayan adoptado para aplicar “efectivamente” este embargo no vinculante. No está claro qué efectos tendría esto si algún Estado decidiera vender armas a Irán y si estaría obligado a informar de estas ventas al Comité. Pese a la ausencia de claridad aquí y a lo inusual de imponer el requisito de informar sobre unas medidas que no son vinculantes —característica también de la resolución 1737—, no cabe interpretar con facilidad esta obligación de informar en el sentido de que los Estados deben informar de cualquier venta de armas a Irán. Con independencia de ello, sigue estando poco claro cómo deberían reflejar los Estados estas transacciones en su informe ante el Comité de Sanciones.

Sanciones económicas

La resolución 1737 impuso una serie de sanciones económicas, al decidir que todos los Estados debían congelar los fondos, otros activos financieros y recursos económicos que se encontrasen en su territorio y que fueran propiedad de personas o entidades clave que tuvieran relación con las actividades nucleares y relacionadas con misiles balísticos de Irán cuya suspensión se le exigía. Más allá de estas medidas, la resolución 1747 amplía el ámbito de estas sanciones a la investigación en general en materia de energía nuclear. Entre las nuevas entidades objeto de sanciones figuran los centros de investigación y producción de Esfahan (responsables de la preparación de enriquecimiento de uranio), el centro de investigación nuclear de Karaj, la empresa Kavoshyar, asociada a la Organización de Energía Atómica de Irán (AEOI), y la Novin Energy Company (que ha realizado transferencias de fondos relacionadas con el programa nuclear). Al ampliarse más allá del programa nuclear, las sanciones económicas y restricciones en materia de viajes se aplicarían también a varias industrias relacionadas con el Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica, incluidas varias empresas que se citan como productoras de artículos útiles para la “doctrina de la guerra asimétrica” iraní, lo que probablemente es un reflejo de los motivos de preocupación de EEUU. Al igual que el embargo a las exportaciones de armas, una medida que dificulta la capacidad de Irán para defenderse del ataque de una gran potencia no guarda ninguna relación evidente con la no proliferación y parece excesivamente provocativa.

El anexo de la resolución amplía la lista de personas objeto de sanciones económicas. Entre las personas que se han añadido a la lista, debido a su relación con programas nucleares, figuran nuevos científicos superiores relacionados con instalaciones de energía

y con el programa nuclear en general, así como un directivo científico a quien Irán no permitió que fuera entrevistado por la OIEA. En la resolución se hace un llamamiento no vinculante a los Estados “a que se mantengan vigilantes y ejerzan comedimiento respecto de la entrada en su territorio, o el tránsito por él” de las personas que se enumeran en ambas resoluciones. Las sanciones afectan asimismo a personas concretas, como dirigentes clave del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica y los jefes de cada una de sus principales divisiones, incluidas las fuerzas de tierra, la Marina, la milicia Bassij y la fuerza Qods, aunque aquí no está clara la conexión con la no proliferación nuclear. La resolución también renueva el requisito de que todos los Estados notifiquen al Comité de Sanciones la entrada o el tránsito en su territorio de las personas que se citan en las resoluciones 1747 y 1737.

Pese a la preocupación de Rusia y China, la resolución 1747 exhorta a los Estados y a las instituciones financieras a que no asuman nuevos compromisos financieros con entidades iraníes salvo con fines humanitarios o de desarrollo

Pese a la preocupación inicial expresada por Rusia y China, la resolución también exhorta a los Estados y a las instituciones financieras a que no asuman nuevos compromisos financieros con entidades iraníes salvo con fines humanitarios o de desarrollo. A pesar de que esta disposición es no vinculante, es poco corriente por el hecho de que se aplica directamente a agentes subestatales además de a los Estados. Los Estados también están obligados a informar al Comité de Sanciones de las medidas que hayan adoptado para aplicar esta disposición.

Objetivos de la resolución 1747 sobre Irán

En el preámbulo de la resolución 1747, el Consejo afirma que está decidido “a hacer efectivas sus decisiones adoptando las medidas adecuadas para persuadir [en realidad coaccionar] al Irán de que cumpla” sus resoluciones anteriores y los “requisitos” de la OIEA, y “para impedir que Irán desarrolle tecnologías estratégicas en apoyo de sus programas nuclear y de misiles” (párrafo 6 del preámbulo). El hecho de que el Consejo tiene la autoridad para adoptar decisiones vinculantes para todos los Estados miembros está ampliamente reconocido y no es objeto de polémica. Sin embargo, aunque parece casi lógico que el Consejo tenga el poder de hacer cumplir sus propias decisiones, en realidad, la capacidad para “dar efecto” a sus decisiones, y específicamente mediante la adopción de medidas en aplicación del artículo 41 (sanciones) y el artículo 42 (fuerza militar), está en gran medida circunscrita por la

Carta de la ONU. Según su artículo 39, la aplicación de estas medidas depende de que el Consejo de Seguridad determine que una situación concreta constituya una amenaza a la paz internacional, algo que los redactores de la presente resolución han declinado hacer.

La resolución 1747 continúa el enfoque adoptado en la resolución 1737 e impone medidas en aplicación del artículo 41 sin llegar a esa determinación que el artículo 39 exige al Consejo antes de adoptar ninguna medida de aplicación. En su lugar, el Consejo declara, una vez más, que es “consciente de que, con arreglo a la Carta de Naciones Unidas, le incumbe la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”, afirmando que la Carta confiere de hecho al Consejo la capacidad para tomar acciones, pero sin molestarse en especificar si esa autoridad se aplica a la situación presente, como venía siendo la norma en las situaciones previstas en el Capítulo VII.

Reciclando el lenguaje utilizado en resoluciones anteriores, el presente texto parte de nuevo del supuesto de que la Junta de Gobernadores de la OIEA “requirió” a Irán que suspendiera sus actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio. Sin embargo, resulta dudoso que la Junta tenga esta autoridad en virtud del Estatuto de la OIEA, aunque recientemente haya tomado acciones dentro del ámbito de su mandato para reducir la cooperación nuclear con Irán. Además, aunque la inteligente redacción de la resolución de la Junta de Gobernadores de la OIEA de febrero de 2006 impiden verlo con claridad, no se llegaron a imponer “requisitos” a Irán. En el primer párrafo de la parte dispositiva de su resolución, la Junta hace referencia a la necesidad de crear confianza y “considera necesario” que Irán adopte ciertas medidas. Y el párrafo 5 de la parte dispositiva hace referencia a medidas para crear confianza “no vinculantes legalmente” y “voluntarias”.

A la luz del propósito declarado del Consejo, el enfoque innovador que emplea aquí se presta a varias interpretaciones no excluyentes entre sí. La visión optimista sería leer la acción del Consejo como una reinterpretación innovadora de su función y de la Carta de la ONU para abordar nuevos tipos de amenazas emergentes no previstas en la Carta. Los redactores de la Carta, con el telón de fondo de la II Guerra Mundial, previeron inicialmente que la función del Consejo sería responder a casos de ataque armado entre fronteras internacionales. Con el tiempo, la interpretación del mandato del Consejo se ha ampliado para incluir la intervención en asuntos como crisis humanitarias o en casos de violaciones graves de derechos humanos, considerados en términos generales “amenazas a la paz internacional”. Dado el carácter endeble e imperfecto del régimen de la no proliferación nuclear, cabría considerar que el papel del Consejo aquí es actuar para cubrir un vacío legal haciendo cumplir las normas que tienen que ver con todo lo relacionado con la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, por necesaria que sea esta función para garantizar la viabilidad a largo plazo de ciertos regímenes de tratados de seguridad, puede que el Consejo de Seguridad no sea el órgano más adecuado para realizar esta tarea.

El Consejo no es una institución judicial, como un tribunal, y no se le exige que adopte un fallo de ley o que cite una violación de un instrumento jurídico antes de emprender la acción. De hecho, en el presente texto, la única referencia que hace el Consejo al TNPN es reafirmar el derecho de los Estados partes a la energía nuclear, con arreglo a su obligación de no adquirir ni fabricar armas nucleares. Además, dada la ausencia de pruebas hasta ahora de que Irán haya incumplido esta obligación, no resulta fácil defender que el presente caso se reduzca a hacer cumplir las normas del régimen de la no proliferación y el desarme nuclear. También es pertinente el hecho de que los propios miembros permanentes del Consejo, los únicos Estados con armas nucleares reconocidos en el Tratado sobre la no proliferación, llevan más de 35 años de retraso en el cumplimiento de su obligación, contraída en virtud de dicho Tratado, de negociar el desmantelamiento de sus arsenales nucleares.

Con independencia del razonamiento que haya detrás del lenguaje empleado por el Consejo, el objetivo de la mayoría de sus miembros permanentes es utilizar la coacción como herramienta para lograr la resolución pacífica de una disputa política

Cabe considerar el hecho de que el Consejo no haya tomado la determinación de que existe una “amenaza”, algo que conllevaría la posibilidad de utilizar la fuerza, es un acto deliberado para impedir que EEUU interprete la resolución como una autorización del uso de la fuerza. En el contexto posterior a la invasión de Irak, los miembros del Consejo están investigando formas innovadoras de eludir los abusos que se han cometido contra la Carta y contra resoluciones anteriores al mismo tiempo que siguen buscando una vía para que el Consejo se adapte y sea sensible a las necesidades del momento. Uno de los propósitos de esta innovación sería evitar que EEUU ejerciera su poder en bruto para utilizar al Consejo con el fin de alcanzar sus objetivos políticos nacionales, haciendo al mismo tiempo que el Estado más poderoso del mundo participe en el proceso de garantizar la seguridad colectiva.

Con independencia del razonamiento que haya detrás del lenguaje empleado por el Consejo, el objetivo de la mayoría de sus miembros permanentes es evidente: utilizar la coacción como herramienta para lograr la resolución pacífica de una disputa política. Desde este punto de vista, los miembros del Consejo son resolvedores de problemas que trabajan para reformar su mandato dentro de un contexto institucional con el fin de desarrollar soluciones modernas para situaciones que podrían convertirse en una amenaza para la paz. Aunque el Capítulo VI de la Carta limita el mandato del Consejo a formular recomendaciones no vinculantes en estas circunstancias, al igual que con la innovación de las operaciones de mantenimiento de la paz, cabe calificar las acciones del Consejo en este caso como una adaptación de su función a las necesidades de la época. No obstante, en las actuales

circunstancias, esta postura suscita también preocupaciones en cuanto a la legitimidad. Como órgano no representativo y no judicial, el Consejo está actuando aquí para imponer la postura de una de las partes de la negociación (la postura de la UE de que las negociaciones con Irán exigen la suspensión del enriquecimiento de uranio como requisito previo) sobre la de la otra. Un Consejo que actúa así para resolver la disputa es sospechoso debido al hecho de que varios de sus miembros permanentes, y las potencias impulsoras que están detrás de las resoluciones, son ellas mismas partes de la disputa.

El problema planteado en este último punto queda cínicamente de relieve en el propio párrafo quinto del preámbulo, que en tono de felicitación acoge con satisfacción que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad más Alemania (que incluye a los tres redactores de la resolución), y el Alto Representante de la UE, “sigan empeñados en alcanzar una solución negociada.” El término “negociación”, tal como se emplea en general en el contexto de las relaciones internacionales, se refiere a un proceso en el que dos o más partes se reúnen y están dispuestas a modificar sus posiciones iniciales con el fin de alcanzar un resultado aceptable para todos. Sin embargo, aparte de contactos diplomáticos esporádicos y no coordinados entre algunos Estados de la UE, el Alto Representante de la UE e Irán, desde la aprobación de la resolución 1737, este grupo como tal ha hecho poco más que idear nuevas medidas coactivas destinadas a lograr la capitulación de Irán ante las demandas del Consejo.

Próximos pasos

Coincidiendo con las declaraciones públicas de los miembros permanentes del Consejo, la resolución 1747 representa una escalada gradual en un camino que lleva a un enfrentamiento progresivo. Ateniéndose a la idea de un enfoque firme, la resolución solicitaría a la OIEA que informase de nuevo en el plazo de 60 días en relación con el cumplimiento por parte de Irán de las decisiones del Consejo. El Consejo también afirma, una vez más, que adoptará nuevas medidas en aplicación del artículo 41 en el caso de que siga produciéndose el incumplimiento. Asimismo, reafirma que el Consejo decidirá poner fin a las sanciones una vez que Irán cumpla sus obligaciones. Esto está por debajo de una condición anterior de la UE, de la que cualquier medida adoptada por el Consejo fuera reversible automáticamente, puesto que cualquier iniciativa para poner fin a las sanciones estaría sometida al veto de EEUU. De hecho, esto significa que el cumplimiento por parte de Irán tendría que satisfacer en última instancia a todos y a cada uno de los miembros permanentes del Consejo, incluido EEUU.