

La cuestión nuclear iraní: ¿derecho soberano o desafío al sistema de no proliferación?

El Gobierno de Irán, haciendo uso de sus derechos contemplados en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), decidió "reanudar sus investigaciones" y "desarrollo nuclear con fines pacíficos" a partir del 9 de enero de 2006. Ello generó una vasta reacción de la comunidad internacional, ya que, si bien se trata de un derecho soberano, este proceso puede llevar a la posibilidad de enriquecer uranio y, eventualmente, a obtener la capacidad para fabricar armas nucleares. Dos meses más tarde, la escalada de tensiones ha llevado el caso hasta el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El estallido de la crisis nuclear iraní tiene su origen no tanto en lo hecho por el régimen de Teherán en materia nuclear, sino por haberlo ocultado. Durante 18 años, Irán desarrolló actividades nucleares paralelas a las informadas. El descubrimiento de este secreto, hace pocos años, llevó a la desconfianza y a que la comunidad internacional procurara que este país suspendiera sus planes de enriquecer uranio. Esa preocupación se vio acrecentada en los últimos meses por la actitud del actual presidente iraní, Mahmoud Ahmadinejad, que ha elevado el ya alto grado de tensión existente en la región de Oriente Próximo. En este sentido, el líder iraní declaró que Israel debería ser borrado del mapa y calificó al holocausto judío como un "mito inventado por Occidente". Ello generó una amplia respuesta de la comunidad internacional, incluido el Consejo de Seguridad de la ONU.

Ricardo Arredondo es diplomático y profesor honorario de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid

Ningún aspecto relacionado con el control de armas produce más preocupación que el de la proliferación de armas nucleares. Por ello, el TNP es un elemento central de este capítulo de las relaciones internacionales y es el único compromiso vinculante para alcanzar la meta del desarme por parte de los Estados que poseen armas nucleares. El objetivo de este tratado es evitar la proliferación de este tipo de armas, fomentar la cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear y promover la meta del desarme nuclear, así como el desarme general y completo. El encargado de verificar el cumplimiento de

las normas es el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Su órgano ejecutivo es la Junta de Gobernadores, compuesta por 35 Estados miembros de la organización.

Asimismo, los Estados parte del tratado se comprometen a compartir los beneficios de la tecnología nuclear de uso pacífico con aquellos Estados que no tienen este tipo de tecnología. El TNP dispone específicamente que todos los Estados, incluido Irán, tienen el derecho inalienable de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. La pregunta que surge entonces es ¿por qué la comunidad internacional cuestiona el derecho soberano de Irán?

La reacción de la comunidad internacional

En 2004, la Unión Europea, a través de un grupo de países denominado E3-EU (Alemania, Francia y Reino Unido), ante la posibilidad de que la cuestión iraní fuera remitida directamente al Consejo de Seguridad, decidió entablar una negociación que desembocó en el denominado Acuerdo de París de noviembre de 2004. Este acuerdo preveía la suspensión por parte de Irán de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y la conversión, incluyendo las actividades de investigación y de desarrollo.¹

El E3-EU emprendió negociaciones con Irán procurando, por una parte, atemperar la dura posición de EEUU y, por otra, tratando de que el régimen iraní prolongara la suspensión de las actividades de enriquecimiento, hasta transformarla en permanente, concediendo, mientras tanto, incentivos comerciales, políticos, económicos y de seguridad.² El objetivo del E3-EU era otorgar a Teherán los medios para fomentar la confianza de la comunidad internacional sobre el objetivo exclusivamente pacífico de su programa nuclear y construir una relación sólida entre Europa e Irán. El régimen iraní, por el contrario, se resistió a la postura europea señalando que la suspensión sólo tendría carácter temporal.

En febrero de 2005, EEUU aceptó respaldar la iniciativa de la UE, pero mantuvo sus dudas sobre si el enfoque europeo funcionaría. El tiempo pareció, esta vez, darle la razón. En septiembre de 2005, la Junta de Gobernadores del OIEA emitió una resolución en la que ponía de manifiesto el reiterado incumplimiento de Irán con las resoluciones del organismo.³

¹ El texto puede verse en www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/2004/infocirc637.pdf

² El subdirector del Consejo Nacional de Seguridad de EEUU, Stephen J. Hadley, afirmó que "Irán es el principal país patrocinador del terrorismo", añadiendo que "la política iraní consiste en eliminar a Israel", *The New York Times*, 26 de junio de 2005, p. 10.

³ Al respecto es ilustrativa la Resol. GOV/2005/77, de 24 de septiembre de 2005, de la Junta de Gobernadores del OIEA y las resoluciones allí citadas, disponible en www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf

La intervención del OIEA

Ante la decisión iraní de seguir adelante con su política nuclear, el E3-EU decidió dar por concluido el proceso negociador, porque consideró que las actividades nucleares de Irán representan una violación de los compromisos asumidos por este país en los Acuerdos de París y de las resoluciones pertinentes de la Junta de Gobernadores del OIEA. Asimismo, el E3-EU celebró dos reuniones en enero de 2006 en la que participaron los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (China, EEUU, Francia, Reino Unido y Rusia), Alemania y representantes de la UE, en las que “se ha observado un amplio margen de acuerdo respecto a la gravedad de las decisiones de Irán y sobre la necesidad de reafirmar la credibilidad del dispositivo internacional de lucha contra la proliferación nuclear”.⁴ Entonces se decidió llevar el asunto al OIEA y solicitarle a éste que votara el envío de la cuestión iraní al Consejo de Seguridad.

Para poder sumar a Rusia y a China a los esfuerzos del E3-EU y EEUU y adoptar este consenso, fue necesario que el resto de países aceptara las pretensiones rusas y chinas en el sentido de que el proyecto de resolución a presentar no incluyera la remisión inmediata del asunto al Consejo de Seguridad.

EEUU aceptó respaldar la iniciativa de la UE, pero mantuvo sus dudas sobre si el enfoque europeo funcionaría. El tiempo pareció, esta vez, darle la razón

Irán reaccionó negativamente al consenso alcanzado en Londres, desestimó el acuerdo anunciado y señaló que no hay fundamentos legales para dicha acción. Asimismo, logró cooptar ciertos apoyos tanto en América Latina (Venezuela y Cuba) como en Oriente Próximo (Siria). Ya antes de la reunión de la Junta de Gobernadores, estos países ofrecieron su respaldo a Irán respecto a su programa nuclear.

El 31 de enero, el Organismo Internacional de Energía Atómica circuló entre los Estados miembros un “informe de actualización”, en el que se afirma que Irán posee documentos en los que hay diseños de cabezas nucleares y en los que se describe cómo verter uranio enriquecido en cabezas hemisféricas de misiles.⁵ Si bien en su informe la OIEA manifiesta que

⁴ Ver las Declaraciones Diarias del Portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, París, 17 de enero de 2006, disponibles en www.francia.org.mx/embajada/prensa/declaraciones.html

⁵ El informe puede verse en www.iaea.org/NewsCenter/Statements/DDGs/2006/heinonen31012006.pdf

los diseños contienen instrucciones para fabricar armas nucleares, no afirma que haya evidencias de que en Irán haya instalaciones para fabricar esas armas nucleares.

Antes de la reunión de la Junta de Gobernadores del OIEA de 2-4 de febrero de 2006, Irán ofreció retomar el diálogo con el E3-EU y eliminar “las ambigüedades existentes” en la negociación. Sin embargo, los representantes de la UE rechazaron la oferta de diálogo iraní y expresaron que la negociación sólo sería retomada si Irán suspende su programa de enriquecimiento de uranio.

Fracaso de las negociaciones

El 4 de febrero, la Junta de Gobernadores del OIEA adoptó una resolución cuyo texto fue fruto de una transacción entre la Unión Europea, EEUU, Rusia y China, por una parte, y de algunos países del denominado Movimiento de No Alineados (NOAL), que pretendían un texto más “lavado” que el inicialmente sometido a consideración de la Junta, y que el mismo contuviera una referencia expresa a la desnuclearización de Medio Oriente, incluyendo a Israel.⁶ La resolución recuerda las reiteradas faltas de Irán y los quebrantamientos a sus obligaciones de cumplir con el acuerdo de salvaguardias del TNP, así como la falta de confianza de la comunidad internacional en que el programa nuclear de Irán tiene exclusivamente fines pacíficos.

La resolución subraya que el mejor modo de resolver las cuestiones pendientes y fomentar la confianza en la naturaleza exclusivamente pacífica del programa nuclear iraní es a través de la respuesta positiva de Irán a las llamadas que la Junta de Gobernadores le ha hecho al respecto. Asimismo, la resolución expresa la seria preocupación ante la imposibilidad del OIEA de clarificar algunas cuestiones importantes relacionadas con el programa nuclear iraní, incluyendo el hecho de que este país posee un documento referido a la producción de cabezas hemisféricas de metal de uranio. Finalmente, se solicita al director general que presente un informe sobre la puesta en práctica de esta resolución y otras anteriores, y que inmediatamente después de eso, junto con cualquier resolución de la Junta, informe al Consejo de Seguridad.

Como era de esperar, Irán nuevamente reaccionó de manera negativa. El 6 de febrero, anunció la suspensión de su cooperación voluntaria en el marco del Protocolo Adicional al TNP. Sumado a la crisis provocada por la publicación de las viñetas de Mahoma, Irán apro-

⁶ La Resolución GOV/2006/14 fue adoptada por 27 votos a favor, 3 en contra (Cuba, Siria y Venezuela) y 5 abstenciones (Argelia, Bielorrusia, Indonesia, Libia y Suráfrica). www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf

vechó esta circunstancia para hablar de un “ataque organizado al mundo musulmán” y pidió una reunión extraordinaria de la Organización de la Conferencia Islámica.⁷

A principios de marzo, pocos días antes de la reunión de la Junta de Gobernadores, Irán solicitó al E3-EU la realización de una reunión, que supuestamente tenía como objetivo limar las asperezas de la mesa de negociación. Las partes se reunieron el 3 de marzo pero no llegaron a ningún acuerdo. Seguidamente, Irán reafirmó su posición de continuar con sus actividades nucleares y amenazó, en caso de que EEUU decida hacer uso de la fuerza, con reaccionar “siguiendo su propio curso de acción”. Asimismo, Irán ha solicitado a Occidente una compensación económica por las pérdidas incurridas al suspender su programa de investigación y desarrollo nuclear.⁸

El 8 de marzo la Junta de Gobernadores de la OIEA examinó el informe sobre Irán remitido por el Director General del organismo y decidió referir el caso iraní al Consejo de Seguridad de la ONU. Las razones aducidas por El Baradei para la adopción de dicha decisión fueron la falta de claridad del programa nuclear iraní y la escasa cooperación de las autoridades de ese país.

El Consejo puede pronunciarse de tres maneras: a través de una resolución, de carácter vinculante para todos los Estados que componen la Organización; por medio de una declaración presidencial o con una declaración de prensa del presidente. En estos dos últimos supuestos se requiere el consenso de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, por lo que no se produce una votación y se trata de instrumentos no vinculantes. Lo probable en este caso es que el Consejo se pronuncie a través de una declaración presidencial, cuyo objetivo sería, como hasta ahora, reforzar la autoridad y el rol de la OIEA y procurar que Irán cumpla con sus resoluciones. Este requerimiento iría acompañado de un plazo determinado para su cumplimiento. Fuentes de prensa señalan que EEUU y la UE estarían discutiendo un período de 30 días, aunque se especula que se le podría requerir a la OIEA que informe nuevamente en un plazo de dos semanas.

La UE, durante la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de Salzburgo, celebrada el 10 y 11 de marzo de 2006, consideró conveniente presionar más a las autoridades de Irán, aunque la Comisario de Asuntos Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, al igual que el director general de la OIEA, consideró que el envío del caso iraní al Consejo de Seguridad es tan sólo una “nueva fase del proceso de negociación” y que “el diálogo político continúa”.

⁷ Para una visión más detallada de los antecedentes de este conflicto ver Ricardo Arredondo, “La cuestión nuclear iraní a la luz del derecho internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, febrero de 2006, Nº 11 (www.reei.org).

⁸ Cabe recordar que la suspensión fue aceptada voluntariamente por Irán.

En este sentido, se remarcó la importancia de “no aislar a Irán” y que este país tampoco debe aislarse a sí mismo.

La cuestión iraní en el Consejo de Seguridad

La actitud de Irán va más allá de un mero enfrentamiento con EEUU o con la UE, que ha venido haciendo de *buffer* entre estos dos países. Al violar de modo reiterado los compromisos asumidos por medio de acuerdos internacionales o establecidos en tratados multilaterales a cuyo cumplimiento se ha obligado, Irán pareciera decidido a “romper” con la comunidad internacional en su conjunto. No puede interpretarse de otro modo su repetida falta de cumplimiento con medidas dispuestas en las resoluciones pertinentes de la Junta de Gobernadores del OIEA.

A principios de marzo, el caso iraní llegó finalmente al Consejo de Seguridad. ¿Cuáles son los posibles pasos a seguir ahora? En primer lugar, para poner en marcha los procedimientos previstos en el Capítulo VII de la Carta, el Consejo debe determinar que la continuación de las actividades nucleares de Irán representa una amenaza a la paz y seguridad internacionales (Art. 39). Esta decisión debe adoptarse con el voto de los cinco miembros permanentes. Sin embargo, debe tenerse presente que el Consejo tiene un doble carácter: es, por un lado, un órgano jurídico; pero, también y esencialmente, es un órgano político, por lo que su actividad se caracteriza por un amplio margen de discrecionalidad.

El Consejo puede emitir una declaración o una resolución requiriendo a Irán que suspenda su programa nuclear, permita el acceso de los inspectores de Naciones Unidas a sus instalaciones y coopere para resolver la crisis. En este caso, al igual que sucedió con Irak entre 1991 y 2003, se solicitaría al OIEA la presentación de informes sobre el grado de cumplimiento de Irán con esta resolución.

En adición a esta recomendación y en caso de que la misma no surtiera efecto, el Consejo podría “decidir medidas” de conformidad con los Arts. 41 y 42 de la Carta. El Capítulo VII de la Carta “propone” medidas que van aumentando de intensidad progresivamente. En este marco, el consejo podría incrementar la presión sobre Irán mediante la amenaza o, eventualmente, la aplicación de medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, conocidas popularmente como “sanciones”: interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, así como la ruptura de relaciones diplomáticas (Art. 41). Eventualmente, como última instancia, podrían disponerse medidas que impliquen el uso de la fuerza armada (Art. 42).

El papel del petróleo y el gas

Si bien desde el punto de vista jurídico “todas las posibilidades están abiertas”, hay que ver si las mismas son políticamente viables. En el seno del Consejo de Seguridad entran en juego los intereses de los países con derecho de veto, que tienen un peso determinante en un proceso decisorio donde los elementos político y discrecional son muy amplios. El precedente más cercano es el caso del plan nuclear de Corea del Norte, que fue tratado por el Consejo en abril de 2003. En esa oportunidad, los miembros, ante la amenaza de un potencial veto chino, se limitaron a adoptar una declaración presidencial.

Dado los importantes factores económicos y políticos en juego, el caso iraní presenta características peculiares que tienen una consecuencia directa en la naturaleza de las medidas que el Consejo podría adoptar. En tal sentido, es evidente el impacto que un bloqueo al petróleo o gas iraní podría tener sobre la economía mundial. Particularmente, hay que tener en cuenta que China es uno de los principales mercados del petróleo iraní, por lo que no sería extraño que este país bloqueara un potencial embargo a las exportaciones del petróleo de Irán. Asimismo, empresas rusas continúan con la construcción de la central nuclear de Busher, un proyecto de mil millones de dólares (826 millones de euros). Según el *Financial Times*, la exportación nuclear sólo representa un pequeño porcentaje de todo el comercio ruso con Irán, que incluye petróleo, gas, líneas ferroviarias y comunicaciones. Por su parte, China ha colaborado con el ente atómico iraní en la explotación de los depósitos de uranio iraníes.

Tanto el Gobierno ruso como el chino se han mostrado renuentes a la imposición de sanciones a Irán. El Gobierno ruso ha efectuado una propuesta concreta a Teherán para enriquecer combustible nuclear iraní en instalaciones rusas, pero las partes todavía no han llegado a un acuerdo sobre la creación de una empresa mixta que se encargaría de dicha tarea. Irán rechazó la propuesta de Rusia de enriquecer uranio fuera del país, que incluía la supervisión del OIEA y permitía garantizar que el proceso no podría ser utilizado para fabricar armas nucleares, aunque posteriormente señaló, de modo contradictorio, que las negociaciones con Rusia aún siguen abiertas. China ha exhortado a Irán a que coopere con la comunidad internacional.

A fin de evitar los potenciales efectos de un embargo de fondos, existen versiones de que Irán ha comenzado a transferir sus reservas de divisas en bancos europeos a otros bancos, aunque esas transferencias han sido pos-

China y
Rusia,
renuentes
a la
imposición
de
sanciones
a Irán

teriormente negadas. Un ataque militar contra Irán sólo serviría para inflamar el sentimiento nacionalista. Por lo tanto, hoy, la acción militar no parece siquiera una alternativa en el mediano plazo. Por su parte, Irán ha amenazado con abandonar el Tratado de No Proliferación Nuclear y su Protocolo Adicional si la cuestión fuera remitida al Consejo de Seguridad.

Golpe al sistema de no proliferación

Sería deseable que Irán recapacite y acepte la propuesta rusa de proveerle uranio enriquecido para su desarrollo nuclear. Sin embargo, a la luz de las consistentes declaraciones emitidas por las autoridades iraníes, no parece probable que Irán vaya a dar marcha atrás en su política nuclear, al menos en un futuro inmediato.

Si Irán obtiene la capacidad para fabricar armas nucleares, en clara violación de las normas establecidas en el TNP, único tratado de naturaleza multilateral que regula la materia, se produciría un claro debilitamiento del esquema jurídico que rige la no proliferación de armas nucleares, lo que podría estimular a que muchos de sus vecinos decidieran embarcarse en políticas similares y declararan abiertamente su disposición a fabricarlas o adquirirlas. Ello pondría en dudas el esquema vigente e introduciría un claro factor de inestabilidad no sólo regional sino mundial.

Por otra parte, los países vecinos de Irán están sumamente preocupados ante la posibilidad latente de que el desarrollo nuclear iraní contribuya aún más a desestabilizar el frágil equilibrio de una región ya de por sí altamente conflictiva. El primer ministro interino israelí, Ehud Olmert, ha afirmado que su país “bajo ninguna circunstancia” permitirá que un Estado con “intenciones hostiles” posea armas nucleares.

Por ello, es necesario reforzar los esfuerzos diplomáticos para encontrar una estrategia que resulte efectiva y conducente a fin de obtener una ecuación de equilibrio entre las ambiciones nucleares iraníes y la potencialidad que dicho programa podría tener para la adquisición de la capacidad de fabricar armas nucleares. Ello resulta esencial, dado que se trata de un país de gran importancia en una región de incomparable significación geoestratégica.