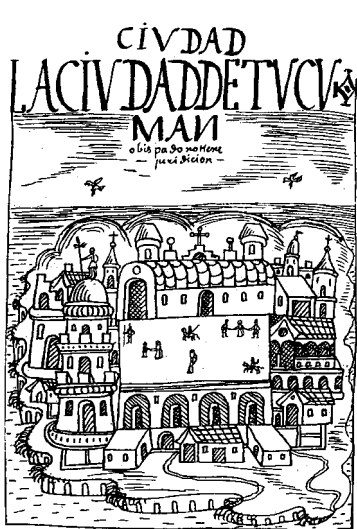


Integración en Ideas

Una publicación del IDELA/UNT



EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA CUESTIÓN NUCLEAR IRANÍ

Ricardo Arredondo

El Autor: es abogado, egresado de la Universidad Nacional de Tucumán. Fue el primero de los coordinadores del Programa de Ingreso al Servicio Exterior del IDELA/UNT. Diplomático argentino de Carrera, se desempeña como Consejero en la Embajada Argentina en Madrid. Profesor Honorario de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid.

El trabajo: aporte del autor a la página web www.idela.org.

Mayo de 2006

EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA CUESTIÓN NUCLEAR IRANÍ

Por Ricardo Arredondo*

Introducción

Quienes luchan por el objetivo de la paz en el mundo y desean poner fin a la carrera armamentista han defendido el control de las armas y el desarme como dos enfoques separados pero íntimamente relacionados entre sí. El desarme, que conlleva la eliminación de las armas, es por lo general una tarea más ambiciosa que el control de armamentos, que implica medidas más modestas tales como políticas de transparencia en la adquisición y venta de armas, establecimiento de límites en la acumulación de armas, etc.

Ningún campo relacionado con el control de armas produce más preocupación que el de la proliferación de armas nucleares. Ciertamente la existencia de un "club nuclear", conformado legalmente por los Estados que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU), genera inquietud -además de introducir un elemento de desigualdad- en la comunidad internacional, a lo que se suma un reducido número de Estados que han adquirido la capacidad de producir y son, por lo tanto, poseedores de armas nucleares¹.

Un elemento fundamental en el marco regulatorio del control de armas es el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares², más conocido como TNP, cuyo objetivo es evitar la proliferación de las armas nucleares y la tecnología armamentística, fomentar la cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear y promover la meta de conseguir el desarme nuclear, así como el desarme general y completo. El TNP prohíbe la transferencia de armas nucleares de los países que poseen esa tecnología a lo que no la tienen y la adquisición de tales armas a los Estados que no las poseen.

* El autor es diplomático y Profesor honorario de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Vg. India, Pakistán e Israel.

² El TNP fue negociado siguiendo los términos establecidos de la Resolución 1665 (XVI), de 5 de diciembre de 1961, de Asamblea General de las Naciones Unidas y fue acordado en el marco de la Comisión de Desarme. Posteriormente, fue adoptado como una Resolución de la Asamblea General, Resol. 2373 (XXII) de 12 de junio de 1968 y entró en vigor en 1970. Posteriormente, en 1995, se llevó a cabo una Conferencia de Revisión, que extendió la duración del tratado de modo indefinido. El texto del tratado puede verse en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html>.

Sin embargo, 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. A fin de verificar el cumplimiento de las estas normas se establece el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), cuyo órgano ejecutivo es la Junta de Gobernadores, compuesta por 35 Estados Miembros de la Organización.

Cabe destacar que este Tratado representa el único compromiso vinculante en un tratado multilateral para alcanzar la meta del desarme por parte de los Estados que poseen armas nucleares y de ahí su importancia.

El TNP, asimismo, dispone específicamente que todos los Estados, incluido Irán, tienen derecho a hacer uso de la tecnología nuclear con fines pacíficos³. La pregunta que surge entonces es ¿por qué la comunidad internacional cuestiona el derecho soberano de Irán a realizar investigación y desarrollo de la tecnología nuclear para uso pacífico, como alegadamente sostiene Irán que desea hacerlo y por qué desconfía a punto que referir el caso al Consejo de Seguridad de la ONU?

El programa nuclear iraní

El Gobierno de Irán, haciéndose uso de sus derechos contemplados en el TNP, decidió "reanudar sus investigaciones" y "desarrollo nuclear con fines pacíficos" a partir del 9 de enero de 2006⁴. 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. Sin embargo, el problema no es tanto lo hecho por el régimen iraní en materia nuclear, sino el haberlo escondido.

³ El Artículo 4.1 del TNP dispone que "Nada de lo dispuesto en este Tratado se interpretará en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las Partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los artículos I y II de este Tratado." <http://www2.mityc.es/NR/rdonlyres/6B0D1B4B-52BF-482C-8F2F-6DDA065249FF/0/tratnucl.pdf>

⁴ La decisión fue transmitida mediante una Nota Verbal dirigida por la Representación de Irán ante el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)⁴, con vistas, eventualmente, de llegar al proceso de enriquecimiento de uranio,

Durante 18 años, el régimen iraní desarrolló actividades nucleares paralelas a las informadas. El descubrimiento de estos secretos, hace pocos años, llevó a la desconfianza y a que la comunidad internacional procurara que Irán suspendiera sus planes de enriquecer uranio. Esa preocupación se ha visto acrecentada por las declaraciones efectuadas por el Presidente iraní, Dr. Mahmoud Ahmadinejad, quien declaró el 27 de octubre de 2005 que Israel debería ser borrado del mapa y el 9 de diciembre calificó al holocausto judío durante la segunda guerra mundial como "mito inventado por Occidente" y que generaron una amplia respuesta de la comunidad internacional, incluido el Consejo de Seguridad de la ONU⁵.

En 2004, la Unión Europea, a través de un grupo de países denominado E3-EU (Alemania, Francia y el Reino Unido), ante la posibilidad de que la cuestión iraní fuera remitida directamente al Consejo de Seguridad, decidieron 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 desarrollo⁶.

El E3-EU emprendió negociaciones con Irán, procurando atemperar por una parte la dura posición de los Estados Unidos⁷ y tratando de que Irán prolongara la suspensión de las actividades de enriquecimiento, hasta transformarla en permanente, concediendo, mientras tanto, incentivos comerciales, políticos, económicos y de seguridad. El objetivo del E3-EU era otorgar a Irán los medios para que 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. Los iraníes, por el contrario, se resistieron a la postura europea señalando que la suspensión sólo tendría carácter temporal.

⁵ Al respecto puede verse Ricardo Arredondo, "El plan nuclear iraní a la luz del derecho internacional", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 11, febrero de 2006, disponible en www.reei.org.

⁶ El texto del acuerdo puede verse en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2004/infcirc637.pdf>

⁷ El subdirector del Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos, Stephen J. Hadley, afirmó que "Irán es el principal país patrocinador del terrorismo", añadiendo que "la política iraní consiste en eliminar a Israel" conf. Sanger, David E.; "U.S. Challenge in Iran", *New York Times*, 26 de junio de 2005, p. 10.

En febrero de 2005, Estados Unidos aceptó respaldar la iniciativa europea, pero mantuvo sus dudas sobre si el enfoque europeo funcionaría. El tiempo pareció, esta vez, darle la razón a los Estados Unidos. En septiembre de 2005, la Junta de Gobernadores de la OIEA emitió una resolución en la que ponía de manifiesto el reiterado incumplimiento de Irán con las resoluciones del organismo⁸.

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 de la OIEA⁹. Asimismo, el E3-EU convocó a una reunión en Londres el 16 de enero de 2006 en la que participaron los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad –conocidos como P5– (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido), Alemania y representantes de la UE. En esta reunión, "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"¹⁰ y se decidió llevar el asunto al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y solicitarle a éste que, en su reunión del 2 y 3 de febrero en Viena, vote el envío de la cuestión iraní al Consejo de Seguridad¹¹.

Tanto el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, como el Director General de la OIEA, Mohamed ElBaradei, no estaban de acuerdo con que el caso iraní fuera llevado de inmediato al Consejo y, consecuentemente, procuraron que el asunto se

⁸ 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 <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf>.

⁹ El E3-EU, en su reunión en Berlín el 12 de enero de 2006, concluyó que "Irán sigue vulnerando la autoridad de la Junta de Gobernadores del OIEA al ignorar repetidamente sus solicitudes y al cooperar tan sólo de manera parcial con la OIEA". Conf. Statement by Germany, United Kingdom, France and the EU High Representative on the Iranian nuclear issue, Berlin, 12 January 2006 disponible en http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/87970.pdf. Existe una traducción no oficial al castellano en el sitio del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, "Declaración E3/EU sobre la cuestión nuclear en Irán", disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.es.asp?liste=20060116.es.html#Chapitre2>.

¹⁰ Ver las Declaraciones Diarias del Portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, París, 17 de enero del 2006, disponibles en <http://www.francia.org.mx/embajada/prensa/declaraciones.html>

¹¹ Ver el discurso pronunciado el 16 de enero de 2006 por el Secretario de Asuntos Exteriores británico, Jack Straw, en el Royal United Services Institute (RUSI), disponible en <http://www.fco.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391647&a=KArticle&aid=1136904478281>

resolviera en Viena. En esta postura se entremezclan una serie de razones: por una parte, existía cierta incertidumbre con respecto a la evolución posterior que pudiera tener el tema en el Consejo de Seguridad; por otra, se buscaba evitar una afectación de las competencias de la OIEA y, esencialmente, se quería brindar a Irán una “salida” diplomática, que evitara que este país tuviera una sensación de derrota, y a la vez impedir que Irán suspendiera la aplicación provisoria del Protocolo Adicional y las medidas de fomento de confianza que estaba llevando a cabo voluntariamente.

Antes de la reunión de la Junta de Gobernadores de la OIEA de 4 de febrero de 2006, Irán ofreció retomar el diálogo con el E3-EU y eliminar "las ambigüedades existentes" en la negociación, en busca de una solución al conflicto. Sin embargo, los representantes de la UE rechazaron la oferta de diálogo iraní y expresaron que la negociación sólo sería retomada si Irán suspendía su programa de enriquecimiento de uranio.

El 30 de enero de 2006 se llevó a cabo una reunión en Londres, de la que participaron los Ministros de Asuntos Exteriores del E3-EU, Estados Unidos, China y Rusia. Con posterioridad a la reunión, el Secretario de Asuntos Exteriores británico emitió un comunicado que refleja el consenso alcanzado. En el documento se subraya el compromiso de los participantes con el TNP y su determinación de prevenir la proliferación de armas nucleares; se expresa seria preocupación por el programa nuclear iraní y convienen en requerir a Irán un “extenso período de fomento de la confianza”; se insta a Irán a restablecer por completo la suspensión de las actividades relacionadas con el enriquecimiento, incluyendo la investigación y el desarrollo bajo supervisión de la OIEA.

El 31 de enero el Organismo Internacional de Energía Atómica circuló entre los Estados Miembros un “informe de actualización”, elaborado por el Director General Adjunto para Salvaguardias, titulado “Desarrollos en la implementación del acuerdo de salvaguardias en relación con el TNP en la República Islámica del Irán y la verificación del Organismo de la suspensión de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento de Irán”¹².

¹² <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/DDGs/2006/heinonen31012006.pdf>

En ese informe 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. Irán entregó esos documentos en respuesta a una solicitud de información de la OIEA y fundamentó su obtención en que dichos documentos fueron enviados a Teherán a través del mercado negro, sin que Irán los hubiera solicitado. Si bien en su informe la OIEA manifiesta que los diseños contienen instrucciones para fabricar armas nucleares, no afirma que haya evidencias de que en Irán haya instalaciones para fabricar esas armas nucleares.

Irán reaccionó negativamente al consenso alcanzado en Londres, desestimó el acuerdo anunciado y señaló que no hay fundamentos legales para dicha acción¹³. Asimismo, logró cooptar ciertos apoyos tanto en América Latina (Venezuela y Cuba) como en Oriente Medio (Siria). Ya antes de la reunión de la Junta de Gobernadores estos países ofrecieron su respaldo a Irán respecto a su programa nuclear¹⁴.

Fracaso de las negociaciones

La Junta de Gobernadores de la OIEA se reunió en Viena los días 2 y 3 de febrero para tratar la cuestión iraní. El texto de la Resolución fue objeto de una prolongada negociación. Al inicio de la reunión, el Director General de la OIEA, Mohamed el Baradei consideró se estaba entrando en una "fase crítica", pero que no se trataba de una situación de crisis. En ese sentido, afirmó que Irán tenía aún una ventana de oportunidad para poner en pie medidas de confianza. La votación estaba prevista para el viernes 3 de febrero pero, ante la falta de consenso acerca del lenguaje de la Resolución, la votación tuvo que ser aplazada hasta el sábado 4 de febrero de 2006. El texto adoptado fue fruto de un transacción entre la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia y China, por una parte, y de algunos países del denominado "Movimiento de No Alineados" (NOAL), que pretendían un texto más "lavado" que

¹³ La perspectiva iraní puede verse en la nota remitida por Secretario del Supremo Consejo de Seguridad iraní Dr. Larijani al Director General de la OIEA, fechada el 2 de febrero de 2006, disponible en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2006/infcirc666.pdf>

¹⁴ http://news8.thdo.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4663000/4663880.stm

el inicialmente sometido a consideración de la Junta y que el mismo contuviera una referencia expresa a la desnuclearización de Medio Oriente, incluyendo a Israel¹⁵.

Finalmente, Irán no hizo uso de esa "ventana de oportunidad" que se le brindaba, por lo que la Junta de Gobernadores de la OIEA, en su reunión del 4 de febrero de 2006, adoptó la Resolución GOV/2006/14¹⁶, en la que, en primer lugar, recuerda que el Artículo IV del TNP estipula que nada de lo dispuesto en este tratado será interpretado en el sentido de afectar el derecho inalienable de todas las partes del tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación y de conformidad con los Artículos 1 y 2 del Tratado¹⁷. Ello no obstante, en su parte preambular, la Resolución también 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 con fines pacíficos, lo que es resultado de la historia de la ocultación de las actividades nucleares de Irán, de la naturaleza de esas actividades y de otras cuestiones que surgen de la verificación por parte del Organismo de declaraciones efectuadas por Irán desde septiembre 2002¹⁸.

La Junta de Gobernadores se lamenta profundamente que, a pesar de sus repetidas solicitudes para mantener la suspensión de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, Irán haya reasumido las actividades de conversión de uranio en su instalación de Isfahán el 8 de agosto de 2005 y tomara medidas para reanudar las actividades de enriquecimiento el 10 de enero de 2006¹⁹.

Considerando que se requiere un extenso período de fomento de la confianza por parte de Irán, la Resolución subraya que el mejor modo de resolver las cuestiones

¹⁵ El párrafo preambular m) de la Resolución reconoce que una solución a la cuestión iraní contribuiría a los esfuerzos globales de no proliferación y a realizar el objetivo de un Medio Oriente libre de armas de destrucción masiva.

¹⁶ La resolución fue adoptada por 27 votos a favor, 3 en contra (Cuba, Siria y Venezuela) y 5 abstenciones (Argelia, Bielorrusia, Indonesia, Libia y Sudáfrica). El texto completo de la Resolución puede ser consultado en <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2006/gov2006-14.pdf>

¹⁷ Resolución GOV/2006/14, Párrafo Preambular (en adelante, PP) c).

¹⁸ Resolución GOV/2006/14, PP) g).

¹⁹ Resolución GOV/2006/14, Párrafo Operativo (en adelante, PO) 4

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. En este contexto se juzga necesario que Irán:

- reestablezca por completo y mantenga la suspensión de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento, incluyendo la investigación y el desarrollo, lo que deberá ser verificado por el Organismo;
- reconsidere la construcción de un reactor de investigación moderado por agua pesada;
- ratifique prontamente e implemente por completo el Protocolo Adicional;
- hasta que se produzca la ratificación, continúe actuando de acuerdo con las provisiones del Protocolo Adicional que Irán firmó el 18 de diciembre de 2003;
- implemente las medidas de transparencia, como se lo solicitara el Director General²⁰.

La Resolución expresa la seria preocupación de que el Organismo no está todavía en posición de clarificar algunas cuestiones importantes relacionadas con el programa nuclear de Irán, incluyendo el hecho de que este país tiene en su posesión un documento referido a la producción de cabezas hemisféricas de metal de uranio²¹.

Consecuentemente, se invita a Irán a comprender que hay una falta de confianza en sus intenciones de intentar desarrollar una capacidad de producción de material fisible, teniendo en cuenta su actividad previa, por lo que se le solicita que reconsidere su posición en lo referente a las medidas de fomento de la confianza, que son voluntarias y no legalmente vinculantes, y adopte un enfoque constructivo en relación a las negociaciones, que pueda resultar en un incremento de la confianza²². Por ello, se requiere a Irán que amplíe su cooperación con el Organismo²³.

²⁰ Resolución GOV/2006/14, PO 1.

²¹ Resolución GOV/2006/14, PO 3.

²² Resolución GOV/2006/14, PO 5.

²³ Resolución GOV/2006/14, PO 6.

Por último, se solicita al Director General que presente un informe sobre la puesta en práctica de esta resolución y otras anteriores en ocasión de la siguiente sesión ordinaria de la Junta de Gobernadores, para su consideración, y que inmediatamente después de eso, junto con cualquier resolución de la Junta, informe al Consejo de Seguridad²⁴.

Como era de esperar, Irán nuevamente reaccionó de manera negativa. El 6 de febrero, Irán anunció la suspensión de su cooperación voluntaria en el marco del Protocolo Adicional al TNP²⁵. Sumado a la crisis provocada por la publicación de las viñetas de Mahoma, Irán aprovechó esta circunstancia para hablar de un "ataque organizado al mundo musulmán" y pidió una reunión extraordinaria de la Organización de la Conferencia Islámica²⁶.

Con posterioridad a la adopción de la resolución por parte de la Junta de Gobernadores de la OIEA, los principales actores de esta negociación aparecían divididos. Por una parte, Alemania, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña rechazaron las propuestas de Irán de volver a negociar su programa nuclear, mientras que Rusia y China urgían a la comunidad internacional a continuar dialogando con Teherán, en lugar de amenazar al país con sanciones económicas. Un funcionario estadounidense describió la propuesta iraní de sentarse nuevamente en la mesa de negociaciones como "cortina de humo diplomática".

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

²⁴ Resolución GOV/2006/14, PO 8.

²⁵ Washington Post, 4 de febrero de 2006, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/04/AR2006020400305_pf.html

²⁶ http://www.elpais.es/articuloCompleto/elpepiint/20060204elpepiint_7/Tes/portada/Iran/busca/frente/islamico/responder/vinetas/MahomaIr%26aacute%3Bn%20busca%20un%20frente%20isl%26aacute%3Bmico%20para%20responder%20a%20las%20vi%26ntilde%3Betas%20de%20Mahoma.

acción". Asimismo, Irán ha solicitado a Occidente una compensación económica por las pérdidas incurridas al suspender su programa de investigación y desarrollo nuclear.²⁷

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.

Durante la tercera semana de marzo comenzó a debatirse la cuestión nuclear iraní en el seno del CS. 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 una declaración de prensa del Presidente. En estos dos últimos supuestos se requiere el consenso de los Estados Miembros del CS, por lo que no se produce una votación y se trata de instrumentos no vinculantes. Desde un primer momento se estimó el probable curso de acción del CS en este caso sería un pronunciamiento 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 las resoluciones de la OIEA. También se estimaba que este requerimiento iría acompañado de un plazo determinado para su cumplimiento, variando las interpretaciones entre quienes afirmaban que Estados Unidos y la UE preferían un período de 30 días, aunque se especulaba 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 Salzburgo²⁸, consideró conveniente introducir más presión ante 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 CS era tan sólo una "nueva fase del proceso de negociación" y que "el diálogo político continúa". En

²⁷ Cabe recordar que la suspensión fue aceptada voluntariamente por Irán.

²⁸ 10 y 11 de marzo de 2006.

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

Después de tres semanas de negociaciones en el seno del Consejo de Seguridad, éste, de acuerdo a lo previsto, se pronunció a través de una declaración presidencial, adoptada por unanimidad, el 29 de marzo de 2006. En ella se exige a Irán que suspenda el enriquecimiento de uranio, y se solicita a la OIEA que prepare un informe dentro de 30 días sobre el proceso de cumplimiento por parte de Irán.

El Consejo de Seguridad reafirmó su adhesión al TNP y recordó el derecho de los Estados Partes en el Tratado, de conformidad con los artículos I y II, de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación. Sin embargo, el Consejo de Seguridad observó "con profunda preocupación los numerosos informes y resoluciones del OIEA relativos al programa nuclear del Irán, de los cuales le dio cuenta el Director General del OIEA, incluida la resolución aprobada en febrero por la Junta de Gobernadores" de ese organismo.

En su declaración presidencial el Consejo de Seguridad manifiesta su "profunda preocupación" por la afirmación efectuada en el informe del Director General de fecha 27 de febrero de 2006, que expone un conjunto de cuestiones pendientes y preocupaciones, entre ellos asuntos que podrían tener una dimensión nuclear militar, y afirma que el OIEA no está en condiciones de concluir que no existen materiales o actividades nucleares no declarados en el Irán.

El CS manifiesta preocupación por la decisión de Irán de reanudar sus actividades relacionadas con el enriquecimiento, incluidas las actividades de investigación y desarrollo, y de suspender la cooperación con el OIEA con arreglo al protocolo adicional. Asimismo, exhorta al Irán a que adopte las medidas que pedía la Junta de Gobernadores del OIEA, especialmente en el párrafo 1 de la parte dispositiva de su resolución GOV/2006/14, que son indispensables para crear confianza en la naturaleza exclusivamente pacífica del programa nuclear del Irán y resolver las cuestiones pendientes, y subraya, a ese respecto, la importancia particular que reviste

el restablecimiento de la suspensión plena y sostenida de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y las actividades de reprocesamiento, incluidas las de investigación y desarrollo, medida que verificará el Organismo.

El Consejo de Seguridad expresó su convicción de que esa suspensión y el cumplimiento pleno y verificado por parte del Irán de los requisitos establecidos por la Junta de Gobernadores del OIEA ayudarían a encontrar una solución diplomática y negociada que dé garantías de que el programa nuclear del Irán está destinado exclusivamente a fines pacíficos, y subraya la disposición de la comunidad internacional de trabajar de manera constructiva para lograr una solución de ese tipo que también redunde en beneficio de la no proliferación en otros lugares.

Finalmente, el CS pide al Director General del OIEA que presente dentro de 30 días a la Junta de Gobernadores del organismo, y paralelamente al CS, para su examen, un informe sobre el proceso de cumplimiento por parte del Irán de las medidas exigidas por la Junta de Gobernadores del OIEA.

Al día siguiente de emitirse la declaración presidencial, el 30 de marzo de 2006, los Ministros de Asuntos Exteriores de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, más el de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, y el comisionado de la Unión Europea para Política Exterior y de Seguridad, Javier Solana, mantuvieron una reunión en Berlín, tras la cual instaron a Irán para que "suspenda las actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio para posibilitar así un retorno a la mesa de negociaciones". Los ministros declararon que mantienen como objetivo "encontrar una solución diplomática" del conflicto, pero sin excluir la posibilidad de sanciones. En su declaración conjunta, los Ministros se muestran "seriamente preocupados por las cuestiones abiertas en relación con el programa nuclear iraní"; apoyan la declaración presidencial del Consejo de Seguridad, se pronuncian por una "solución diplomática" del conflicto y manifestaron su voluntad de continuar las consultas sobre el tema. Tras declarar que no se oponen al uso pacífico de la energía nuclear, se muestran convencidos de que "Irán tiene que crear confianza durante un largo periodo de tiempo para convencer a

la comunidad internacional del objetivo exclusivamente pacífico de su programa nuclear".

De modo similar se pronunció pocos días después el Consejo Europeo que, en sus conclusiones del 11 de abril de 2006, acogió favorablemente la declaración presidencial del Consejo de Seguridad del 29 de marzo, que reforzó el papel de la OIEA e instó a Irán a tomar las medidas requeridas por la Junta de Gobernadores del organismo, considerando que las mismas son esenciales para el fomento de la confianza en el propósito exclusivamente pacífico del programa nuclear de Irán. Asimismo, el Consejo Europeo recibió positivamente las conclusiones de la reunión ministerial llevada a cabo en Berlín el 30 de marzo, poniendo de relieve que la comunidad internacional está unida y decidida a sostener la autoridad de las resoluciones de la Junta de Gobernadores de la OIEA y prevenir la proliferación de armas nucleares. El Consejo Europeo reiteró su confianza en una solución diplomática a la crisis e invitó a Irán a dar cumplimiento a la declaración presidencial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a implementar todas las resoluciones de la Junta y suspender todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, incluyendo la investigación y el desarrollo, para permitir una vuelta a las negociaciones²⁹.

El Gobierno de Irán rechazó tanto las exigencias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como los sucesivos llamamientos de tenor similar que se le efectuaron al respecto. En Viena, el embajador iraní ante el OIEA, Aliasghar Soltanieh, aseguró que la decisión de su país "sobre el enriquecimiento, en particular en el campo de la investigación y el desarrollo, es irreversible". Por su parte, en Ginebra, el Ministro de Asuntos Exteriores, Manouchehr Mottaki, calificó la declaración del CS de "precedente nefasto y mala acción", teniendo en cuenta, añadió, que Irán está dispuesto a proseguir con las negociaciones.

Simultáneamente, Teherán lanzó una nueva propuesta de creación, en Irán, de un "consorcio regional" para enriquecer uranio, que agruparía "a los países en la región

²⁹ http://www.eu2006.at/en/News/Council_Conclusions/1004ConclusionsIran.pdf

que quieren desarrollar sus actividades nucleares civiles", y que estaría supervisado por el OIEA.

La cuestión iraní en el Consejo de Seguridad

El cumplimiento de los acuerdos internacionales referidos a la no proliferación y el desarme nuclear constituye una contribución de todos los Estados al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por ende, los Estados deben guiar su accionar en esta materia a través del estricto cumplimiento de los compromisos asumidos para garantizar los usos pacíficos de la energía nuclear.

La actitud de Irán va más allá de un mero enfrentamiento con los Estados Unidos o con la UE, que ha venido haciendo de "buffer" entre estos dos países, sino que, 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 de la OIEA. En este sentido, cabe señalar que los Estados Miembros de la OIEA han venido brindando su apoyo a la labor de la Secretaría del Organismo en relación con la aplicación de salvaguardias en la República Islámica de Irán, conforme el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) y las resoluciones adoptadas en la Junta de Gobernadores, y a las gestiones diplomáticas llevadas a cabo por E3-EU.

¿Cuáles son entonces los posibles cursos de acción que podría adoptar el Consejo de Seguridad?

En primer lugar, para poner en marcha los procedimientos previstos en el Capítulo VII de la Carta, el CS debería determinar que la continuación de las actividades nucleares de Irán representan una amenaza a la paz y seguridad internacionales (Art. 39). Esta decisión debería 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.

De adoptarse esta determinación, previsiblemente, el CS emitiría una resolución, en términos similares a los expresados en la declaración presidencial del 29 de marzo, 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. A fin de verificar el grado de cumplimiento de Irán con esta resolución, probablemente se solicitaría a la OIEA que presente informes sobre esta cuestión, de modo similar a las funciones que desempeñó dicho organismo en el caso de Irak desde el cese de hostilidades en 1991 hasta 2003.

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" v.g. interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, así como la ruptura de relaciones diplomáticas (Arts. 41).

Si bien los principales actores de este proceso han manifestado reiteradamente su confianza en poder llegar a una solución en términos diplomáticos y, por ahora, a pesar de alguna velada amenaza, se considera prematuro hablar de "sanciones", nada impide que en determinada circunstancia, ante situaciones de singular gravedad, el Consejo de Seguridad recurra directamente a ellas o, en última instancia, si considera que las sanciones son inadecuadas o éstas demuestran serlo, ejerza, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales (Art. 42).

Si bien desde el punto de vista jurídico "todas las posibilidades están abiertas", hay que ver si las mismas son políticamente viables. Como se mencionaba previamente, en el seno del Consejo de Seguridad entran en juego los intereses de los países del P5, 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 del Consejo, ante la amenaza de un potencial veto chino, se limitaron a adoptar una declaración presidencial³⁰.

El papel del petróleo y el gas

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, debe tenerse presente que China es uno de los principales mercados del petróleo iraní³¹, por lo que no sería extraño que bloqueara un potencial embargo a las exportaciones de petróleo iraní. España también podría sufrir las consecuencias de un eventual embargo petrolero sobre Irán, ya que Repsol YPF firmó, en 2004, un acuerdo con la compañía estatal iraní National Iranian Oil Company (NIOC) para la exploración de dos bloques en el sur del Golfo Pérsico. El contrato tiene una duración inicial de dos años y medio y contempla un compromiso de inversión de 27 millones de dólares (21,6 millones de euros al cambio actual). Repsol también suscribió, junto con la anglo-holandesa Shell, un acuerdo de colaboración con NIOC para la explotación de gas natural en 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) que difícilmente va a concluir este año, tal como estaba previsto. Por su parte, China ha

³⁰<http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=6706&Cr=korea&Cr1=&Kw1=Korea&Kw2=&Kw3=>

³¹ China suscribió un acuerdo energético con Irán, en octubre de 2004, por valor de 100.000 millones de dólares, que le garantiza 150.000 barriles de petróleo al día a precio de mercado durante 25 años, así como 250 millones de toneladas de gas líquido natural durante 30 años.

colaborado con el ente atómico iraní en la explotación de los depósitos de uranio iraníes.

El Gobierno ruso se ha mostrado renuente a la imposición de sanciones a Irán. En ese sentido, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, manifestó que las sanciones contra Irán "*no son ni el mejor ni el único medio*" para resolver los problemas provocados por su decisión de reiniciar su programa nuclear³². De modo similar se ha expresado China, que ha instado a Irán y a la comunidad internacional a reanudar las negociaciones sobre la crisis nuclear. Al respecto, el vocero chino de Exteriores, Kong Quan, señaló que "el Gobierno chino considera que resolver pacíficamente la crisis nuclear iraní con negociaciones diplomáticas es una buena opción en las actuales circunstancias y beneficia al interés de todas las partes".

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 la 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.

El Gobierno británico ha expresado que el objetivo del proceso es obtener todo el apoyo posible de la comunidad internacional para transmitir a Irán la desaprobación por las acciones que está llevando a cabo. Sin embargo, no quiso expresarse sobre la eventual aplicación de alguna medida concreta, afirmando que se trata de un "proceso en etapas" y que resulta necesario ir atravesando gradualmente cada una de estas etapas a la vez³³.

³² Bonet, Pilar; "Rusia y China prefieren el diálogo con Irán antes que las sanciones", El País, 18 de enero de 2006, disponible en http://www.elpais.es/articuloCompleto/elpepiint/20060118elpepiint_7/Tes/Rusia/China/prefieren/di%E1logo/Ir%E1n/sanciones

³³ <http://www.primeminister.gov.uk/output/Page8920.asp>

Sin embargo, con ocasión de la reciente reunión de los países de la UE en Luxemburgo, el pasado 10 y 11 de abril ha cobrado nuevamente vigencia la posibilidad de aplicar sanciones a Irán. Entre las sanciones que podrían adoptarse se encuentran las siguientes: un embargo a las importaciones de productos refinados, dado que si bien la economía es totalmente dependiente del petróleo, Irán refina poco petróleo y depende de estas importaciones; prohibir que el seleccionado iraní de fútbol juegue en el Mundial a celebrarse en Alemania a mediados del corriente año; negar visas para viajes al exterior a los funcionarios del Gobierno iraní y de las empresas estatales; suspender o detener los programas de cooperación técnica con Irán y restringir los vuelos de aviones civiles iraníes. Estas sanciones tendrían como propósito afectar la legitimidad del régimen iraní.

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, según declaraciones efectuadas por el presidente del Banco Central, Ebrahim Sheibani³⁴, aunque esas transferencias han sido posteriormente negadas³⁵. De esta forma Teherán trataría de adelantarse a eventuales bloqueos de fondos o sanciones internacionales a causa de sus planes nucleares.

Con posterioridad a las declaraciones efectuadas por el Presidente iraní sobre los avances en la capacidad de procesamiento de uranio³⁶, Estados Unidos se mostró partidario de utilizar todas las medidas necesarias, incluida la fuerza, para conseguir que Irán abandone sus planes nucleares. La Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, afirmó que cuando el CS se reúna, a finales de abril, "será el momento de adoptar medidas enérgicas para mantener la credibilidad de la comunidad internacional". Según Rice, "el mundo cree que Irán no debe tener la capacidad y la tecnología" para producir armas nucleares³⁷.

³⁴<http://www.nytimes.com/2006/01/21/international/middleeast/21iran.html?n=Top%2fNews%2fInternational%2fCountries%20and%20Territories%2fIran>

³⁵ <http://www.nytimes.com/2006/01/22/international/middleeast/22iran.html?pagewanted=all>

³⁶ http://www.lanacion.com.ar/exterior/nota.asp?nota_id=796784

³⁷ <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/64434.htm>

Esta situación coincide con el repetido debate sobre posibles planes militares. Después de que el Presidente Bush calificara de "especulaciones infundadas" las informaciones en ese sentido, el Secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, señaló que no entraría en "el territorio de la fantasía" y que el Gobierno "se mantiene en la fase diplomática". Sin embargo, diversas notas de prensa dan cuenta de eventuales preparativos militares de los Estados Unidos, en los que incluso habrían participado fuerzas británicas³⁸. En todo caso, la "guerra de propaganda" parecería haber ya comenzado, dado que tras las filtraciones periodísticas sobre los supuestos planes de Estados Unidos, un comité iraní ha anunciado que cuenta con 55.000 voluntarios para cometer ataques suicidas en caso de agresión militar contra su país.

Como advierte la Premio Nobel de la Paz iraní, Shirin Ebadi:

"un ataque militar contra Irán sólo serviría para inflamar el sentimiento nacionalista. Los iraníes recuerdan que, en la guerra entre Irak e Irán, Estados Unidos ayudó al país vecino, y ven cómo utiliza criterios distintos cuando ofrece garantías de seguridad y ayuda a Corea del Norte, o tecnología nuclear avanzada a India, pero nada más que sanciones y amenazas a Irán"³⁹.

Por lo tanto, hoy, la acción militar no debería considerarse como una alternativa en el mediano plazo.

Conclusiones

Rusia, ha expresado que Irán considera "extremadamente interesante" y está dispuesto a "discutir los detalles" de su propuesta de procesar el combustible nuclear en instalaciones rusas. Sería deseable que Irán recapacite y acepte la propuesta rusa de proveerle uranio enriquecido para su desarrollo nuclear.

³⁸ Borger, Julian y Ewen MacAskill; "Britain took part in mock Iran invasion", The Guardian, Reino Unido, 15 de April de 2006; disponible en <http://www.guardian.co.uk/guardianpolitics/story/0,,1754297,00.html>

³⁹ Ebadi, Shirin y Muhammad Sahimi; "Programa nuclear y derechos humanos en Irán", El País, España, 23 de enero de 2006, disponible en http://www.elpais.es/articulo/elpporopi/20060123elpepiopi_5/Tes/Programa/nuclear/derechos/humanos/Ir%E1n

Sin embargo, a la luz de las consistentes declaraciones emitidas tanto por el Presidente Ahmadinejad como por otros altos funcionarios iraníes, no parece probable que Irán vaya a dar marcha atrás en su política nuclear, al menos en un futuro inmediato. Como nos recordara Kern:

“Ahmadinejad ha adoptado un tono inflexible respecto a los planes iraníes de enriquecimiento de uranio para desarrollar energía con fines pacíficos. En su primera conferencia de prensa el 26 de junio (el primer acontecimiento de alto nivel en muchos años que no se ha traducido al inglés), el presidente electo se refirió al programa nuclear de su nación como “un derecho absoluto para Irán y para todos los iraníes”. Aseguró que Irán necesitaba la tecnología y que “lucharemos por conseguirla”. También dijo a los europeos que debían “bajar de sus torres de marfil”⁴⁰

Golpe al sistema de no proliferación

Si Irán obtiene la capacidad para fabricar armas nucleares, en clara violación de las normas establecidas en el único tratado de naturaleza multilateral que regula la materia, el TNP, 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 (incluyendo Irak, Arabia Saudita, Egipto, Siria⁴¹, Turquía, Argelia) decidieran embarcarse en políticas similares y declararan abiertamente su disposición a fabricarlas o adquirirlas⁴². Ello podría en dudas el esquema vigente e introduciría un claro factor de inestabilidad no solo regional sino mundial⁴³.

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.

⁴⁰ Kern, Soeren; ¿Se dirige Irán hacia un enfrentamiento con Estados Unidos?, Real Instituto Elcano, ARI N° 85/2005, 26 de junio de 2005, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/798/Kern.pdf>

⁴¹ Según informó France Presse, en enero de 2006, el presidente de Siria, Bachar el Asad, recibió en Damasco al presidente iraní, Mahmud Ahmadinejad, al que respaldó en su pretensión de dotarse de tecnología nuclear "para fines pacíficos". Ambos mandatarios expresaron además su apoyo "al pueblo palestino en su resistencia contra Israel".

⁴² Sokolski, Henry; “Defusing Iran's Bomb”, Policy Review; Jun/Jul2005 Issue 131, p. 52.

⁴³ El Ministro de Asuntos Exteriores francés, Philippe Douste-Blazy, respondió a una pregunta formulada por la Asamblea Nacional en torno a la situación nuclear en Irán, manifestando que Francia no escatimará esfuerzos para que la comunidad internacional se mantenga unida, ya que en ello va precisamente la credibilidad del Organismo Internacional de Energía Atómica, del sistema multilateral en general y la estabilidad en la región. Conf. Política nuclear de Irán. Respuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, el Sr. Philippe Douste-Blazy a una cuestión de actualidad, ante la Asamblea Nacional, Paris, 17 de enero de 2006; disponible en <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.es.asp?liste=20060119.es.html&submit.x=7&submit.y=10&submit=consulter#Chapitre2>

Por ello, será 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 capacidad de fabricar armas nucleares. Ello resulta esencial, dado que se trata de un país crucial en una región de incomparable significación geoestratégica.