

# EL PLAN NUCLEAR IRANÍ A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL

Ricardo Arredondo\*

## I. INTRODUCCIÓN

La decisión adoptada por el Gobierno iraní de "reanudar sus investigaciones" y "desarrollo nuclear con fines pacíficos" a partir del 9 de enero de 2006<sup>1</sup>, generó una vasta reacción internacional. Dicha reacción es lógica, ya que si bien de acuerdo al Tratado de No Proliferación (TNP)<sup>2</sup> todos los Estados, incluido Irán, tienen derecho a hacer uso de la tecnología nuclear con fines pacíficos<sup>3</sup>, este proceso puede llevar a la posibilidad de enriquecer uranio y, eventualmente, a obtener la capacidad para fabricar armas nucleares.

La preocupación de la comunidad internacional 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".

Estas declaraciones generaron una respuesta del Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas, tanto en octubre como en diciembre pasado, ocasión esta última en la que, por segunda vez en menos de dos meses, el Consejo se pronunció mediante una

---

\* El autor es diplomático y profesor honorario de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid. Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva del autor y no representan la posición de las instituciones en las que se desempeña.

© Ricardo Arredondo. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> La decisión fue transmitida mediante una Nota Verbal dirigida por la Representación de Irán ante el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)<sup>1</sup>, con vistas, eventualmente, de llegar al proceso de enriquecimiento de uranio,

<sup>2</sup> El TNP es un tratado internacional 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. 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. <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html>

<sup>3</sup> 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>

declaración de prensa de su Presidente para expresar su condena a las declaraciones del Presidente Ahmadinejad y apoyar lo expresado por el Secretario General Kofi Annan, que precisamente el día anterior, había recordado que la Asamblea General adoptó una resolución rechazando la negación del Holocausto como un hecho histórico y solicitando a los Estados Miembros que eduquen a sus pueblos en relación con el Holocausto<sup>4</sup>.

En su declaración de prensa, el Presidente del Consejo de Seguridad, expresó que el Consejo reafirmó los derechos y obligaciones de Israel como miembro de las Naciones Unidas y reiteró que, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, todos sus Estados Miembros se habían comprometido a abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado.

## II. ANTECEDENTES RECIENTES

En 2002, la comunidad internacional descubrió un programa nuclear iraní clandestino. Las actividades nucleares de Irán causaron fuertes preocupación en el seno de la comunidad internacional, particularmente desde que en 2003 este país se viera forzado a reconocer ante la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) que construía un emplazamiento clandestino con la intención de enriquecer uranio, lo cual podría ser utilizado para producir materiales destinados a armas nucleares. En ese momento, el Director General de la OIEA estimó que la política llevada a cabo por Irán implicaba numerosas violaciones a su obligación de respetar las disposiciones del acuerdo de garantías firmado con la Organización. Según las reglas de la OIEA, estas violaciones deberían haber sido objeto de un informe remitido al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

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

---

<sup>4</sup> <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8576.doc.htm>. La Presidencia británica de la UE, en ocasión del Consejo Europeo informal realizado el 27 de octubre de 2005 en Hampton Court, hizo público un duro comunicado de prensa. En igual sentido se manifestó públicamente el Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC, Javier Solana ver [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/86771.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/86771.pdf). Al respecto, con fecha 23 de enero de 2006, la Misión Permanente de la República Islámica del Irán ante las Naciones Unidas remitió una Nota Verbal al Presidente de la Asamblea General, en la que explica su posición respecto de la resolución titulada "Recordación del Holocausto". En líneas generales, la nota señala que Irán condena el genocidio en todas sus formas, aunque recalca que el genocidio no debe ser manipulado para propósitos políticos. En ese sentido, señala que el "régimen sionista" (así se refiere al Estado de Israel), en opinión de Irán, ha venido explotando el sufrimiento al que fue sometido el pueblo judío como una cobertura para los crímenes que se cometen en la actualidad contra los palestinos en los territorios ocupados. Irán estima que la comunidad internacional debería tomar una acción fuerte contra estos crímenes atroces cometidos por Israel y no permitir que se manipulen sentimientos humanitarios con propósitos ilegítimos. El texto de la Nota Verbal puede verse en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/217/78/pdf/N0621778.pdf?OpenElement>

enriquecimiento y la conversión, incluyendo las actividades de investigación y de desarrollo<sup>5</sup>.

El E3-EU emprendió negociaciones con Irán, procurando atemperar por una parte la dura posición de los Estados Unidos<sup>6</sup> 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.

La Junta de Gobernadores de la OIEA, en su Resolución de GOV/2004/90 del 29 de noviembre de 2004, “celebró” que Irán haya decidido continuar y prorrogar la suspensión de todas sus actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento. Sin embargo, el PO1 de la Resolución expresamente reconoció que la aplicación total y sostenida de esta suspensión “se trata de una medida de fomento de la confianza de carácter voluntario y jurídicamente no vinculante”. Por su parte, el PO3 3 señala que ese compromiso voluntario persistente de Irán de actuar de conformidad con las disposiciones del protocolo adicional representa una “medida de fomento de la confianza que facilita la solución de las cuestiones que han surgido, y pide una vez más al Irán que ratifique su protocolo con prontitud”.

Asimismo, la Junta de Gobernadores le solicitó al Director General que siga verificando que se mantenga vigente la suspensión y que informe a los miembros de la Junta si esa suspensión no se cumple plenamente, o si se impide al Organismo verificar todos sus elementos mientras ésta se mantenga en vigor. En ese sentido, solicita a Irán que, “como medida de fomento de la confianza, facilite el acceso que considere necesario” a sus instalaciones nucleares a los inspectores del Organismo con arreglo a lo estipulado en el protocolo adicional”.

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 organismo<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> El texto del acuerdo puede verse en

<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2004/infcirc637.pdf>

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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>.

### III. EL DESENCADENANTE

Ahmadineyad, ya durante su campaña electoral, había propuesto, como uno de los motores del desarrollo de su país, que Irán avanzara rápidamente hacia la obtención de una “tecnología nuclear pacífica”. El 9 de enero de 2006, en abierto desafío a la comunidad internacional, el Gobierno iraní dio la instrucción de romper los sellos de seguridad de las centrales nucleares y reanudó sus actividades de desarrollo.

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 OIEA<sup>8</sup>. 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"<sup>9</sup> 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 Seguridad<sup>10</sup>.

En un gesto inusual de su política exterior, el Presidente de Francia, Jacques Chirac, efectuó una declaración pública en la que reafirmó la doctrina de la “disuasión nuclear” francesa. Chirac afirmó que, frente a “ciertos Estados tienen la tentación de dotarse de la potencia nuclear contraviniendo los tratados”, “la disuasión nuclear sigue siendo la garantía fundamental de nuestra seguridad”. El jefe de Estado francés defendió el uso de armas nucleares contra Estados terroristas, de una forma flexible que no suponga un recurso "total y definitivo", y reafirmó la vigencia de la "disuasión nuclear" para garantizar el "aprovisionamiento estratégico" de su país y defender a sus aliados.

La posición de Chirac es novedosa en dos aspectos: por un lado, incluye en la definición de los intereses vitales de Francia la referencia a “garantizar los aprovisionamientos estratégicos” -una referencia obvia al acceso al petróleo-, y, por otro, cambia el concepto de cuáles serían los objetivos potenciales de los misiles

---

<sup>8</sup> 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](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>.

<sup>9</sup> 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>

<sup>10</sup> 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/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391647&a=KArticle&aid=1136904478281>

nucleares franceses: "los centros de poder" desde los que se amenace a Francia y sus aliados.

Ante las críticas que despertó su declaración, el Gobierno francés confirmó que la doctrina nuclear francesa no ha variado, en el sentido que las armas nucleares no son instrumento para hacer la guerra, sino que sirven para la disuasión y constituyen también la "última ratio" ante nuevas amenazas. Por su parte, Alemania salió a refrendar esta postura. El vocero del Gobierno alemán, Thomas Steg, afirmó que el Gobierno de su país no observa ninguna variación en la política de Francia hacia Irán. "No hay duda que Francia representa una posición decidida en forma conjunta con Gran Bretaña y Alemania en el marco del EU-3", y que dicha posición es "coincidente con nuestra convicción".

#### **IV. ESTADO DE SITUACIÓN<sup>11</sup>**

De acuerdo a versiones aparecidas en la prensa, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, no estaba de acuerdo con que el caso iraní sea llevado de inmediato al Consejo y, consecuentemente, habría solicitado a los 35 Estados Miembros de la Junta de Gobernadores del OIEA que hagan todos los esfuerzos necesarios para que el asunto se resuelva en Viena. Annan considera que la única solución viable es la negociada.

El Director General de la OIEA, Mohamed ElBaradei, mantenía una posición similar, aunque por otros motivos. ElBaradei prefería que la cuestión no sea referida en esta instancia al Consejo de Seguridad para así dar más tiempo a Irán. En esta postura se entremezclan una serie de razones: por una parte, la incertidumbre con respecto a la evolución posterior que pudiera tener el tema en el Consejo de Seguridad; por otra, para evitar una afectación de las competencias de la OIEA y su propio rol como Director General; y, esencialmente, procurando darle a Irán una "salida" diplomática, que evitara que este país tuviera una sensación de derrota, y a la vez evitar que Irán suspenda la aplicación provisoria del Protocolo Adicional y las medidas de fomento de confianza emprendidas.

En cuanto a la decisión que debe adoptarse en el marco de la OIEA, se planteó la tradicional discrepancia de opiniones entre los países occidentales, por una parte, y Rusia y China, por otra. Sin embargo, Rusia mostró una mayor aproximación a la posición europea y estadounidense, lo que eventualmente "arrastró" el voto chino. El Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), Javier Solana, había manifestado tener "confianza" en que Rusia y China apoyarían el envío de la cuestión al Consejo de Seguridad<sup>12</sup>.

El E3-EU continuaron sus negociaciones con Rusia y China para lograr una posición común que permita la remisión del asunto al Consejo de Seguridad, dado que consideraban que no sería difícil alcanzar el consenso puesto que los países europeos

---

<sup>11</sup> Al momento de escribirse este comentario, 5 de febrero de 2006.

<sup>12</sup> The Guardian; "Iran crisis talks expose west's split with China", Londres, 17 de enero de 2005, disponible en <http://www.guardian.co.uk/iran/story/0,12858,1688112,00.html>.

exclúan la imposición de sanciones a corto plazo. Los Representantes en Viena del EU3, asimismo, mantuvieron reuniones con los representantes de los países miembros del Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC) y con todos los países miembros del NOAL que integran la Junta de Gobernadores. El Gobierno británico insistió en que se trataba de buscar una salida diplomática para persuadir a Irán de que cumpla con sus compromisos internacionales.

Mientras los países "occidentales" proseguían sus conversaciones con Rusia y China, 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 suspende 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.

Para poder sumar a Rusia y China a los esfuerzos del E3-EU y los Estados Unidos y adoptar este consenso, fue necesario que los países "occidentales" aceptaran las pretensiones de Rusia y China en el sentido de que el proyecto de resolución a presentar no incluyera la remisión inmediata del asunto al Consejo de Seguridad. En consecuencia, se acordó presentar, en la reunión de emergencia convocada por la Junta de Gobernadores de la OIEA para el 2 y 3 de febrero, un proyecto de resolución por el que se solicita al Director General del Organismo que "informe" ("report") al Consejo de Seguridad sobre el programa nuclear iraní. Este cambio de lenguaje es importante, ya que no se acuerda "remitir" ("refer") la cuestión al Consejo de Seguridad, lo que sacaría el asunto del ámbito de competencia de la OIEA, y, por lo tanto, se mantiene su tratamiento dentro del organismo especializado. En consecuencia, la remisión al Consejo queda pendiente de un informe formal del Director General de la OIEA sobre Irán, que será entregado en marzo. En ese momento, en su reunión ordinaria prevista para el 6 de marzo, la Junta de Gobernadores deberá decidir si refiere la cuestión al Consejo de Seguridad. Por ende, como lo señala el comunicado, el Consejo de Seguridad debe aguardar el informe del Director General, que deberá incluir un informe sobre la puesta en práctica de la Resolución de febrero, y cualquier resolución que se adopte previo a la reunión de marzo. Finalmente, se confirma la voluntad de continuar trabajando para una solución diplomática al problema de Irán<sup>13</sup>.

<sup>13</sup><http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391629&a=KArticle&aid=1136909180306>

Ese mismo día, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE expresó su grave preocupación por la violación de los sellos de seguridad de las instalaciones nucleares iraníes y la suspensión de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y se acordó trabajar estrechamente en el marco de la OIEA e implicar al Consejo de Seguridad en el reforzamiento de la autoridad del organismo nuclear<sup>14</sup>.

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 procesamiento de Irán”<sup>15</sup>. 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.

Los documentos obtenidos por la OIEA han sido la respuesta de Irán a un cuestionario del organismo, que se habría realizado en base a información aportada por el servicio de inteligencia de Estados Unidos. Esa información, se dijo en su día, procede de un ordenador portátil que fue sacado clandestinamente de Irán<sup>16</sup>.

Irán reaccionó negativamente al consenso alcanzado en Londres, desestimó el acuerdo anunciado y señaló que no hay fundamentos legales para dicha acción<sup>17</sup>. 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 nuclear<sup>18</sup>.

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. En palabras del Director General de la OIEA, Mohamed el Baradei "Estamos entrando en una fase crítica, pero ésta no es una situación de crisis. Irán tiene 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

---

<sup>14</sup> [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/88200.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/88200.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/DDGs/2006/heinonen31012006.pdf>

<sup>16</sup> [http://www.elpais.es/articuloCompleto/elpepiint/20060201elpepiint\\_4/Tes/internacional/Consejo/Seguridad/tomara/medidas/crisis](http://www.elpais.es/articuloCompleto/elpepiint/20060201elpepiint_4/Tes/internacional/Consejo/Seguridad/tomara/medidas/crisis)

<sup>17</sup> 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>

<sup>18</sup> [http://news8.thdo.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_4663000/4663880.stm](http://news8.thdo.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4663000/4663880.stm)

“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<sup>19</sup>.

Finalmente, la Junta de Gobernadores de la OIEA, en su reunión del 4 de febrero de 2006, adoptó la Resolución GOV/2006/14<sup>20</sup>, 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 Tratado<sup>21</sup>. 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 2002<sup>22</sup>.

La Junta de Gobernadores se lamenta profundamente que, a pesar de sus repetidas solicitudes para mantener de la suspensión de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, Irán haya reanudado las actividades de la 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 2006<sup>23</sup>.

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 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;

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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>

<sup>21</sup> Resolución GOV/2006/14, Párrafo Preambular (en adelante, PP) c).

<sup>22</sup> Resolución GOV/2006/14, PP) g).

<sup>23</sup> Resolución GOV/2006/14, Párrafo Operativo (en adelante, PO) 4

- implemente las medidas de transparencia, como se lo solicitara el Director General<sup>24</sup>.

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 uranio<sup>25</sup>.

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 confianza<sup>26</sup>. Por ello, se requiere a Irán que amplíe su cooperación con el Organismo<sup>27</sup>.

Finalmente, 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 Seguridad<sup>28</sup>.

En síntesis, la Resolución sienta las bases para los pasos futuros en torno al programa nuclear iraní, pero por el momento la imposición de sanciones u otro tipo de medidas contra Irán no queda cerrada, a la espera de lo que se pueda decidir en la próxima Junta de Gobernadores de la OIEA el 6 de marzo y al informe sobre el programa nuclear iraní que presente en ella el Director General ElBaradei.

Como era de esperar, Irán nuevamente reaccionó de manera negativa. Javed Vaeidi, Subdirector del Consejo de Seguridad de Irán, aseguró que su país pondrá "inmediatamente" en marcha los pasos necesarios para comenzar el enriquecimiento de uranio y recortar los poderes de inspección de la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA)<sup>29</sup>. Sumado a la crisis provocadas por la publicación de las viñetas de Mahoma, Irán ha aprovechado esta circunstancia para hablar de un "ataque organizado al mundo musulmán" y pidió una reunión extraordinaria de la Organización de la Conferencia Islámica<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> Resolución GOV/2006/14, PO 1.

<sup>25</sup> Resolución GOV/2006/14, PO 3

<sup>26</sup> Resolución GOV/2006/14, PO 5.

<sup>27</sup> Resolución GOV/2006/14, PO 6.

<sup>28</sup> Resolución GOV/2006/14, PO 8.

<sup>29</sup> Washington Post, 4 de febrero de 2006, [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/04/AR2006020400305\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/04/AR2006020400305_pf.html)

<sup>30</sup> [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](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).

## V. ¿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.

¿Qué pasaría si el caso iraní llega finalmente al 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 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. 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 desempeño 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).

Mientras el asunto esté siendo tratado en el seno de la OIEA, se considera prematuro hablar de "sanciones", pero 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 presidencial<sup>31</sup>.

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 iraní<sup>32</sup>, 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 Buser, 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 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 nuclear<sup>33</sup>. De modo

---

<sup>31</sup><http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=6706&Cr=korea&Cr1=&Kw1=Korea&Kw2=&Kw3=>

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Bonet, Pilar; "Rusia y China prefieren el diálogo con Irán antes que las sanciones", El País, 18 de enero de 2006, disponible en

similar se ha expresado China, que ha instado a Irán y a la comunidad internacional a reanudar las negociaciones sobre la crisis nuclear, sin indicar si vetará la eventual remisión del caso para consideración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 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". Por su parte, el Embajador chino ante Naciones Unidas, Wang Guangya, afirmó que llevar el caso al Consejo podría complicar la situación.

El Gobierno ruso ha efectuado una propuesta concreta al gobierno iraní de enriquecer combustible nuclear iraní en instalaciones rusas, para lo cual se reunirá próximamente con los representantes de Teherán para discutir sobre la creación de una empresa mixta que se encargaría de la tarea.

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 vez. El objetivo actual es conseguir el apoyo necesario para poder remitir la cuestión al Consejo de Seguridad<sup>34</sup>.

Entre las sanciones que podrían adoptarse en el caso iraní 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 Sheibani<sup>35</sup>, aunque esas transferencias han sido posteriormente negadas<sup>36</sup>. De esta forma Teherán trataría de adelantarse a eventuales bloqueos de fondos o sanciones internacionales a causa de sus planes nucleares.

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

---

[http://www.elpais.es/articuloCompleto/elpepiint/20060118elpepiint\\_7/Tes/Rusia/China/prefieren/di%E11ogo/Ir%E1n/sanciones](http://www.elpais.es/articuloCompleto/elpepiint/20060118elpepiint_7/Tes/Rusia/China/prefieren/di%E11ogo/Ir%E1n/sanciones)

<sup>34</sup> <http://www.primeminister.gov.uk/output/Page8920.asp>

<sup>35</sup> <http://www.nytimes.com/2006/01/21/international/middleeast/21iran.html?n=Top%2fNews%2fInternational%2fCountries%20and%20Territories%2fIran>

<sup>36</sup> <http://www.nytimes.com/2006/01/22/international/middleeast/22iran.html?pagewanted=all>

“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”<sup>37</sup>.

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.

## **6. 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.

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”<sup>38</sup>

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, Siria<sup>39</sup>, Turquía, Argelia) decidieran embarcarse en políticas similares y declararan abiertamente su disposición a fabricarlas

---

<sup>37</sup> 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](http://www.elpais.es/articulo/elpporopi/20060123elpepiopi_5/Tes/Programa/nuclear/derechos/humanos/Ir%E1n)

<sup>38</sup> 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>

<sup>39</sup> 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".

o adquirirlas<sup>40</sup>. Ello podría en dudas el esquema vigente e introduciría un claro factor de inestabilidad no solo regional sino mundial<sup>41</sup>.

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.

Por ello, tanto en el caso de que la cuestión nuclear iraní llegue al Consejo de Seguridad como si la misma queda temporalmente en manos de la OIEA, 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.

---

<sup>40</sup> Sokolski, Henry; "Defusing Iran's Bomb", Policy Review; Jun/Jul2005 Issue 131, p. 52.

<sup>41</sup> 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>