

¿IRÁN NUCLEAR?

Laura Tortosa Rey-Stolle

Doctora en Historia.

Introducción

En el argot estratégico, el concepto *proliferación* se refiere exclusivamente al armamento no convencional, aquel que cuenta con un potencial de destrucción masivo o contiene prohibiciones morales o legales: el nuclear, el químico y el biológico así como los medios para proyectar dichas armas a larga distancia (el balístico). Este término tiene una doble dimensión: la exportación o difusión de equipos, tecnologías, materiales o conocimiento relativos a las Armas de Destrucción Masiva (ADM) o misiles, y el esfuerzo de un Estado para investigar, desarrollar y producir esas mismas armas (1). Si el fin de la guerra fría ha sido testigo de una ola de proliferación en la zona del Gran Oriente Medio por el incremento tanto de la oferta como de la demanda (desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas [URSS], afloramiento de tensiones étnicas y religiosas intraestatales, estatales, y escalada de armamentos regional), el 11 de septiembre de 2001 (11-S) ha significado la entrada en escena del terrorismo transnacional y, con él, la escenificación de una amenaza global. Cajón de sastre que permite enfocar todos miedos del siglo XXI, bajo el manto del término «proliferación» (2) se disimulan concretos intereses industriales y económicos. La manipulación del concepto y la sorda amenaza que suponen las ADM se integran en una estrategia de poder; son «armas de comunicación masiva» (3). En la Era de la Información, el peligro de «intoxicación» informativa sobre las ADM es elevado (4).

El caso nuclear es atípico: el Tratado de No-Proliferación (TNP), cuya clave reside en el difícil equilibrio entre el derecho a transmitir-obtener tecnología nuclear y el control de su uso para fines pacíficos, es *discriminatorio*, ya que otorga a cinco Estados el derecho a poseer este tipo de armas, aunque el objetivo es su eliminación. Sin embargo, los acuer-

(1) *Livre Blanc de la Défense*, p. 14, Francia, 1994.

(2) El término se mediatizó con la primera guerra del Golfo (miedo a su uso contra Estados Unidos), si bien en los 1980, Israel, India y Pakistán ya habían obtenido estas armas y otros las perseguían (Libia, Corea del Norte, Brasil y Argentina).

(3) MERCHET, J. «La vérité sur les armes de destruction massive» en *Politique Internationale*, 103, p. 189, 2004.

(4) «En matière de prolifération, on oscille sans cesse entre mythe et réalité. Il s'agit de discriminer ce qui relève de l'intoxication et du réel, d'une part; de la réalité immédiate et de l'avenir probable, d'autre part. Il faut donc rechercher la part de vérité dans la nébuleuse des faux semblants. L'appréciation de la prolifération est également compliquée de l'arrivée d'une forte *part d'irrationnel dans le comportement des acteurs* dans la diversification de ceux-ci (étatiques, para-étatiques, non étatiques) et dans la perte sensible du tabou (historiquement daté) du non emploi (Irak, secte Aum, Anthrax...).» DAGUZAN, J. F: «Prolifération: mythe ou réalité?», en *FRS*, p. 7, 2004.

dos gubernamentales de control de armas y de no proliferación han resultado insuficientes para impedir la proliferación y hacer cumplir los objetivos del TNP: por una parte, tres Estados no signatarios han desarrollado el arma nuclear (Israel, India y Pakistán); por otra parte, el descubrimiento del programa nuclear iraquí en 1991 cuestionó la capacidad de las inspecciones para detectar programas ocultos, lo que se ha confirmado con la red nuclear del doctor Khan (padre de la bomba paquistaní); además, el caso de Corea del Norte (programa nuclear y posterior «retirada» del TNP en 2003), ha sentado un peligroso precedente; por último, el «desenganche» americano respecto a los objetivos del TNP, incumpliendo sus obligaciones mediante el desarrollo de nuevas armas tácticas y distinguiendo entre proliferantes amigos y hostiles, ha contribuido a la *crisis de confianza dentro del Tratado*.

A la luz de los atentados terroristas del 11-S, Estados Unidos definió el concepto de *contraproliferación* como alternativa centrada en la destrucción anticipada del potencial del adversario para impedir el uso de las ADM por *rogue States*. Esta doctrina (*pre-emptive*) fue utilizada (5) para defenderse de una amenaza virtual de Irak; pero el no descubrimiento de ADM plantea varias cuestiones: la credibilidad de los análisis, la validez y legitimidad de las políticas de lucha contra la proliferación (6) y, esencialmente, los objetivos finales de Estados Unidos:

«Derrière le choix arbitraire de trois États terroristes –Irak, l’Iran et la Corée du Nord– se profile un enjeu théorique important: redéfinir les principes de la dissuasion militaire à une époque où la possession de l’arme nucléaire a perdu toute crédibilité. Comment dissuader le plus efficacement possible un État hostile aux États-Unis? Comment inventer une nouvelle forme de dissuasion conventionnelle sans recourir à la catastrophe nucléaire? Et surtout, comment prévenir une agression comparable à celle du 11 septembre?» (7).

Partiendo de la hipótesis de que Estados Unidos tiene intereses concretos para implementar una estrategia de ataque a los Estados proliferantes «hostiles», este trabajo analiza el *dossier* nuclear iraní. Se trata de descifrar el valor global del juego que va más allá de la proliferación de ADM e implica la lucha de las grandes potencias (Estados Unidos, China y URSS) por el control de los recursos estratégicos. El primer capítulo describe el contexto en el que se enmarca esta crisis (el TNP, sus límites y la política americana de contraproliferación). La segunda parte explica las posiciones de los actores respecto al

(5) *The National Security Strategy of the United States of America*, p. 19, sept. 2002, www.whitehouse.gov

(6) «Mais nulle question ne fut non plus davantage controversée que celle de la lutte contre la prolifération, non pas certes dans son principe mais dans son application concrète [...]. Il serait vain de nier que l’absence d’armes de destruction massive en Irak a fortement décrédibilisé le thème de l’urgence et de l’imminence de la menace planétaire. Si *la guerre contre l’Irak a finalement été conduite sur de fausses présumptions* [...], comment dès lors apprécier au plus juste la réalité de la menace, comment distinguer à l’avenir ce qui relève d’une prolifération réelle ou d’une distorsion idéologique, comment maintenir un degré adéquat de vigilance internationale sur fond d’«erreurs» aussi flagrante concernant la prolifération irakienne? GNESOTTO, N.: «Le défi de la prolifération-Perspectives européennes» en *Cahiers de Chaillot*, 66, p. 7, dic. 2003, www.ies.org.

(7) LACORNE, D.: «États-Unis: surveiller et punir tous les coins noirs de l’univers» en *Critique Internationale*, p. 17, 2002.

dossier iraní (Irán, Estados Unidos, Unión Europea, China y Rusia). La tercera, presenta las posibles acciones ante el fracaso de las negociaciones con Irán y sus consecuencias, regionales y globales.

La proliferación nuclear y sus respuestas

¿Qué es la proliferación nuclear?

La frontera técnica entre Estado «nuclear» y Estado «no nuclear» es imprecisa. Existen varios estadios de proliferación: creación de instalaciones de producción de materias fisibles; realización de estudios experimentales para la fabricación de armas nucleares; construcción del prototipo nuclear; puesta a punto de las armas. Un Estado sospechoso de disponer del arma nuclear puede no tener la capacidad de amenaza física específica sobre un adversario: le bastaría con misiles balísticos fiables y seguros. Mientras que las armas termonucleares (bomba H) son artefactos muy sofisticados fuera del alcance de la mayoría de los países proliferantes, la construcción de un arma de fisión (bomba A) rudimentaria no plantea tantas complicaciones. La opción menos complicada es la de Hiroshima; esta fórmula simple y fiable no requiere ensayo, pero tiene el gran inconveniente de necesitar mucho material fisible. La otra opción es el arma de implosión (Nagasaki), convertida en la fórmula básica de las armas de fisión modernas; aunque más complicada técnicamente y requiere ensayos, su rendimiento es mayor y exige una menor cantidad de material (8). Por ello, el mayor obstáculo para la realización de estas armas es la obtención de material fisible: uranio o plutonio (sólo permite armas de implosión) (9).

¿Por qué es peligrosa la proliferación nuclear?

La lógica de disuasión nuclear impuesta durante la guerra fría implicaba que la posesión de este tipo de arma por dos enemigos impidiera una guerra por temor al riesgo de escalada. Hoy, la proliferación conlleva más riesgos que beneficios para el mundo: accidente nuclear en los países con escasos medios para garantizar la seguridad; ruptura de los equilibrios regionales; empleo del arma en el caso de «Estados fracasados»; guerra nuclear por una escalada incontrolada; y proliferación en cadena por el efecto dominó.

Si los riesgos globales son mayores que las ganancias, ¿por qué se prolifera? Se trata de obtener un beneficio individual (10):

(8) TERTRAIS, B.: «L'Europe face à la prolifération nucléaire» en *Cahiers de Chaillot*, 66, pp. 41-42, dic. 2003.

(9) El uranio de calidad militar se obtiene a partir de un proceso de enriquecimiento por «separación isotópica» (90% de isótopo U-235). El enriquecimiento se obtiene por diversas vías, siendo la mejor la de la centrifugación. Para un arma simple de 15 kilotonnes, son necesarios 60 kilogramos de uranio altamente enriquecido (tipo Hiroshima) y sólo 15 kilogramos si es de tipo Nagasaki. Ello requiere centenares de centrifugadoras trabajando en permanencia durante varios años. El plutonio de calidad militar (90% de isótopo Pu-239) se obtiene a partir de barras de combustible irradiado en las centrales nucleares a través de un proceso de separación que requiere una instalación específica. Para el arma descrita son necesarios cinco-seis kilogramos de plutonio, además de uranio débilmente enriquecido como carburante de las centrales, *Ibidem*, p. 43.

(10) DAGUZAN, J. F.: «Prolifération: mythe ou réalité?...», *opus citada*, pp. 4-5.

1. Búsqueda de posición de supremacía regional (Irak e Irán).
2. Fruto de efecto espejo, es la búsqueda de paridad (India y Pakistán).
3. El efecto de compensación de la inferioridad militar convencional (nuclear Israel).
4. Búsqueda de la garantía de seguridad suprema (Israel).
5. Efecto *standing* y búsqueda de estatus internacional (Libia e Irán).
6. Búsqueda de poder de negociación y beneficios comerciales (Corea del Norte).
7. Búsqueda de efecto táctico sin dimensión estatal (terrorismo como hipótesis).

La *dimensión política* es la piedra angular de la proliferación nuclear, la *voluntad* su catalizador (11). Un Estado podrá disponer de toda la tecnología más avanzada sin estar dispuesto a proliferar (¿Japón?). La proliferación nuclear debe conjugar el poder y el querer; implica un considerable esfuerzo humano, financiero e industrial a largo plazo. Pakistán sirve de ejemplo. A pesar de una situación económica y social difícil, este país eligió la vía del arma nuclear porque contaba con un experto capaz de conducir el programa, con reservas de mineral, con suficiente tiempo y una voluntad de hierro. Si un arma supone un riesgo, la amenaza proviene de su uso político y militar. Por ello, la apreciación técnica de los riesgos *per se* no es una prueba concluyente de que el Estado constituya una amenaza; si las razones mencionadas no implican el uso del arma, tampoco lo excluyen *a priori*.

La *emergencia de la proliferación nuclear* data del principios del año 1970. En 1979, la lista de países supuestamente proliferantes incluía: India, Pakistán, Irán, Israel, Egipto, Corea del Sur, Taiwan, Brasil, Argentina, México y África del Sur (12). En el año 1988, la lista excluía a Corea del Sur y México, pero incluía a Libia (13). En el año 2006, sólo Israel, India, Pakistán y Corea del Norte tienen un programa nuclear, e Irán lo está desarrollando. El abandono de los programas nucleares de la mayoría de los Estados por medio de la persuasión (lo que incluye las antiguas repúblicas soviéticas) significa que la proliferación ha decrecido. No obstante, con el paso del tiempo se ha organizado un grupo de Estados resistente y tenaz cuyo objetivo es obtener programas proliferantes de alto nivel a través de mecanismos de ayuda mutua muy elaborados e interactivos (14). Estos países son: Pakistán, Corea del Norte, China, Arabia Saudí y Libia (hasta 2003). Centrando su valor añadido en las competencias tecnológicas (universidades, laboratorios, industrias o servicios de alta tecnología), *Pakistán, Corea del Norte y China* actúan como nudos de intercambio económico e industrial. Estos circuitos han funcionado con el «combustible» que representa el dinero saudí (y libio hasta 2003). Mientras que Irán ha accedido indirectamente a este grupo restringido a través de la organización del doctor Khan, Libia, aprovechando la coyuntura favorable, ha vendido al mejor precio su renuncia a las ADM: a cambio de un programa obsoleto, ha obtenido el reconocimiento internacional y amistad con Estados Unidos (lo que implica la apertura de mercados para su petróleo). Por más que le pese a Estados Unidos, el caso libio no es extrapolable a Irán

(11) *Ibidem*, p. 3.

(12) *Cf.*, LEFEVER, E.: *Nuclear Arms in the Third World, US Policy Dilemma*, p. 19, Brookings Institute, Washington, 1979.

(13) *Cf.*, SPECTOR, L.: *The Undeclared Bomb*, p. 7, Ballinger, Cambridge, 1988.

(14) DAGUZAN, J. F.: «La prolifération après la guerre d'Irak» en *Annuaire Stratégique et Militaire*, pp. 65-90, septiembre de 2004.

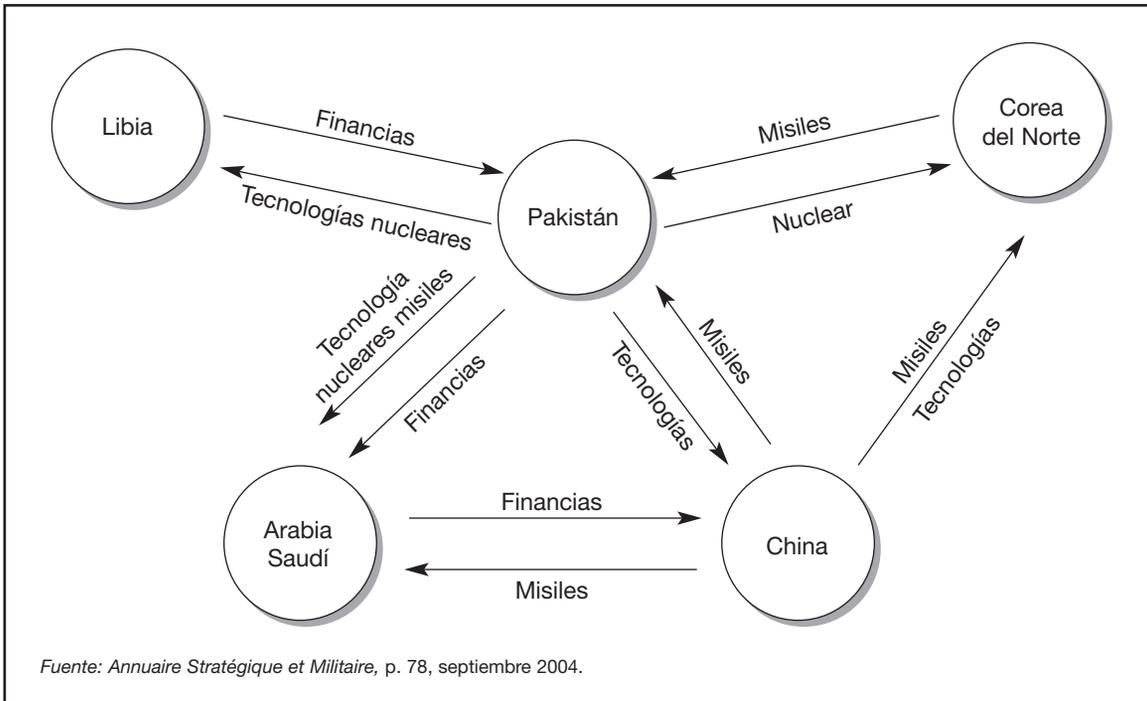


Figura 1. Países cuyo objetivo es obtener programas proliferantes de alto nivel.

(ni a Corea del Norte): El Estado Islámico no ha sufrido un aislamiento internacional debido al apoyo al terrorismo, además mantiene buenas relaciones comerciales con la Unión Europea, Rusia, China, Japón e India ¿qué ganaría pues en canjear la bomba por la globalización? Lo que buscaría Irán no sería dinero, sino prestigio, poder de negociación y garantías contra un ataque de Estados Unidos y/o de Israel, figura 1.

La pregunta clave es *¿cómo impedir la proliferación nuclear?* Los controles de las instalaciones nucleares, de las transferencias de materiales sensibles y del combustible (entrada y salida del reactor) son en teoría grandes obstáculos técnicos para la proliferación nuclear. El problema es que estos controles son complicados en razón de la naturaleza dual de los equipos (civil o militar); la vigilancia de la proliferación debe conformarse a veces con indicios. Si varias razones empujaban a no considerar la posibilidad de que un Estado se procurase armas nucleares producidas en otro (el gran coste que suponía, el rechazo del Estado a compartir sus secretos nucleares o a perder una ventaja regional), este riesgo debe tenerse en cuenta a partir del año 2002 a la luz de los nuevos acontecimientos: la amenaza de retirada de Corea del Norte del TNP y su programa nuclear militar, el descubrimiento del *bazar nuclear* del doctor Khan y los fallos en los sistemas de control de las centrales nucleares de la antigua URSS.

El comercio nuclear como actividad lucrativa para países pobres, como Corea del Norte, las transferencias de conocimiento por parte de responsables nucleares y el robo de armas son las nuevas amenazas internacionales. A lo que hay que añadir un peligro aún mayor: las posibilidades de adquisición de uranio enriquecido o de plutonio ofrecidas por el inmenso stock de material acumulado por la URSS durante la guerra fría y cuyas con-

diciones de seguridad son bastante discutibles (15). El mayor obstáculo para la proliferación nuclear, la obtención de material fisible, parece haber saltado por los aires.

El régimen internacional de no proliferación nuclear

El problema de la proliferación nuclear y de su control no es reciente; tras el lanzamiento de las dos bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki en el año 1945, los científicos americanos alertaron a su Gobierno sobre el peligro de la carrera de armamentos y la necesidad de contar con un sistema de control internacional: Estados Unidos había demostrado la existencia de armas cuyo poder de destrucción era muy superior a las convencionales. El afán de los otros países por dotarse de la tecnología nuclear era lógico tanto desde el punto de vista del discurso nacional como en relación al nuevo orden internacional nacido de la posguerra. Los motivos esenciales eran militares, búsqueda de un margen de autonomía respecto a Estados Unidos, y políticos, lograr prestigio y acumular poder para defender los intereses nacionales en la esfera internacional. La obtención de la bomba por la URSS (1949) planteó la necesidad de frenar la carrera de armamentos entre las dos superpotencias e impedir el acceso a la tecnología nuclear a los demás países.

Con este objetivo se negoció, en los años 1960, el TNP a través de tres vías: negociaciones soviético-americanas, negociaciones en la Comisión de Desarme (CD) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y negociaciones de Estados Unidos con la OTAN (16). En 1962, Estados Unidos presentó a la CD un plan de tres fases para reducir y eliminar las armas nucleares. La propuesta de no proliferación tuvo una fría acogida entre los Estados que estaban desarrollando programas nucleares; éstos exigieron añadir una cláusula de desarme total así como una garantía del derecho al uso nuclear con fines pacíficos. El principio de desarme de los Estados Dotados de Arma Nuclear (EDAN) no se consiguió hasta 1965, tras los primeros ensayos de China y Francia (1964). Tras haber llegado a un acuerdo, Estados Unidos y la URSS presentaron el proyecto de TNP, adoptado por la Asamblea de la ONU el 12 de junio de 1968. Firmado el 1 de julio de 1968 por 40 Estados, en vigor en marzo de 1970 y prorrogado indefinidamente en 1995, el TNP constituye la piedra angular del régimen internacional en materia de desarme nuclear y de no proliferación del arma atómica.

Siendo el instrumento de desarme y limitación de armas más aceptado en el plano internacional –188 países han adherido, sólo tres países nucleares no lo han ratificado (Israel, Pakistán e India) y uno se ha «retirado» (Corea del Norte en 2003)– el TNP se caracteriza por una gran flexibilidad en su interpretación, especialmente sobre la retirada de un Estado miembro. Ello es fruto de un *package deal* entre los derechos y obligaciones de los Estados en un contexto en que los cinco países nucleares querían poner fin a la proliferación nuclear en los países desarrollados (17). Según los términos del Acuerdo, los

(15) TERTRAIS, B.: «L'Europe...», *opus citada*, pp. 45-46.

(16) Cf., BALEY, E. & *alii.*: *The evolution of the nuclear non-proliferation regime*, 6.^a edición, pp. 15-47, 2000.

(17) «The NPT itself was originally conceived mostly to prevent proliferation in the developed world, among US allies in particular in Europe (Germany, Italy...) and in Asia (Japan...)», TERTRAIS, B.: «Sateving the NPT: Past and Future of non Proliferation Bargains», en *FRS*, p. 1, 2004.

Estados No Dotados de Armas Nucleares (ENDAN), se comprometían a no desarrollar el arma, como contrapartida obtenían el derecho al uso pacífico de la energía nuclear y la obligación de desarme de los EDAN. En realidad, el *TNP ha perpetuado la desigualdad entre países que pertenecen al selecto y exclusivo club nuclear, y el resto.*

El problema esencial radica en la *falta de institucionalización del TNP y en su carácter no preceptivo*: no se han creado órganos de gobierno y control competentes para garantizar el cumplimiento y sancionar su incumplimiento (18). Organismo autónomo de la ONU con carácter científico y técnico y estructura intergubernamental, del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA, 1957) aplica parcialmente el Tratado a través del desarrollo de la investigación y producción de energía atómica para fines pacíficos así como de la comprobación de que no se desvía la tecnología nuclear para fines militares. Su trabajo se funda en tres pilares: transferencia tecnológica, seguridad y garantía nucleares, y control de la no proliferación por medio de cláusulas de garantía. El OIEA es responsable del control de la obligación de los Estados no nucleares de no procurarse el arma nuclear; en caso de no respeto del TNP por un Estado, la Junta de Gobierno del OIEA puede decidir llevar el Estado ante el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU), el único órgano competente para imponer sanciones. Para permitirle cumplir con su trabajo de inspección, cada Estado firmante del TNP debe negociar un acuerdo de garantías con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA), salvo los EDAN que están exentos de dicha obligación. El Acuerdo de Garantías Generalizadas de 1971 comprende las garantías tradicionales (37 Estados aún no lo han ratificado). Basado en la confianza en las declaraciones nacionales, este sistema demostró ser ineficaz a la hora de detectar instalaciones escondidas, como en el caso de Irak en 1991. Tras este escándalo, el OIEA decidió tomar medidas de urgencia en un *Protocolo Adicional* (1997) que refuerza los controles y las inspecciones incluso en instalaciones no declaradas e invierte la carga de la prueba en el Estado, que deberá probar que no tiene actividad o material nuclear no declarado. *Sólo 70 Estados han ratificado dicho protocolo.*

El endurecimiento del régimen de restricciones a los ENDAN no se ha acompañado de un compromiso firme de los EDAN respecto al objetivo de desarme nuclear total, ni de garantías sobre la transferencia tecnológica para fines pacíficos. Ante la pérdida de un recurso clave para defenderse, los ENDAN solicitaban la introducción de una doble cláusula que garantizase a los países que no tenían armas nucleares en su territorio no ser atacados por un EDAN y, en caso de ataque nuclear, ser ayudados por un EDAN, pero Estados Unidos rechazó un compromiso que le hubiera atado las manos para defender a sus aliados europeos. Ante un eventual ataque, se reiteró el compromiso de la ONU de asistencia a un país agredido, sin estipular ninguna acción concreta, lo cual no añadía valor al texto. Debido a la falta de acuerdo sobre las garantías negativas, se siguieron estableciendo zonas desnuclearizadas (19) y los países EDAN se comprometieron unilateralmente a no recurrir al arma nuclear, salvo que fueran atacados ellos o sus

(18) Cf., FRANCIS, C.: *Le régime nucléaire. Les efforts de la Communauté Internationale en matière de désarmement et non prolifération*, 43 p. GRIP, 2005, www.grip.org.

(19) La Antártica (1957); América Latina y Caribe (Tlatelolco, 1967); la Luna y cuerpos celestes (Extraatmosférico, 1967); Pacífico Sur (Rarotonga, 1985); sureste asiático (Bangkok, 1995) y África (Pelindaba, 1996, no ratificado).

aliados por un país aliado a otro EDAN. Esta cláusula sigue siendo una de las más polémicas y refleja el tradicional rechazo americano a someterse a limitaciones internacionales.

Símbolo de la confrontación Este-Oeste, el «equilibrio del terror nuclear» dominó las relaciones estratégicas y militares durante la guerra fría; a su fin, se abrió la esperanza de un mundo desnuclearizado. Esta profecía no sólo no se ha cumplido, sino que el *dossier* nuclear vuelve a dominar la agenda internacional. Incumpliendo el compromiso de desarme irreversible y transparente, solicitado por los ENDAN en base al artículo 6 del TNP (20), la administración Bush ha dado marcha atrás al programa de desarme nuclear propuesto por Clinton (STAR III). En mayo de 2002, en base a la nueva posición nuclear americana que integra las armas nucleares dentro de la estrategia militar, Estados Unidos y Rusia firmaron SORT (*Strategic Offensive Reductions Treaty*) que sólo impone una reducción (no destrucción) de los arsenales en el año 2012, sin sistemas de comprobación ni calendarios. La propuesta de negociación de un instrumento internacional obligatorio no ha cuajado. China lo aplaudía y Rusia lo apoyaba, pero Estados Unidos y Francia se opusieron a incluirlo en la Conferencia del OIEA del año 2005 temiendo perder capacidad de disuasión frente a las nuevas amenazas mundiales. Lo cierto es que ambos países están desarrollando un programa nuclear táctico.

La *eficiencia y el cumplimiento del TNP* es el eje del debate internacional. Mientras Estados Unidos cuestiona la eficacia del Tratado como instrumento de prevención de la proliferación, la Unión Europea, cuyo *leitmotiv* es la primacía del Derecho Internacional, busca vías para mejorarlo a la luz de las violaciones comprobadas o alegadas. Este Tratado tiene varios defectos: está *anticuado* (no se ajusta a la nueva realidad); es *ambiguo* (distingue legalmente la diferencia entre uso militar y civil que no se puede sostener técnicamente) y *contradictorio* (reconoce el derecho de varios Estados a tener armas nucleares, e implícitamente a los demás a desarrollarlas tras su retirada del TNP, a la vez que defiende la abolición de este tipo de armas); es *permisivo* (los ENDAN tienen derecho a desarrollar su capacidad nuclear –para fines pacíficos– contando con las transferencias de los EDAN; tras lo cual pueden retirarse del Tratado alegando circunstancias excepcionales [artículo X], como lo hizo Corea del Norte) (21).

Lograr un consenso sobre la interpretación e implementación del TNP para adaptarlo a los nuevos cambios internos y externos debe preceder cualquier medida concreta con el fin de preservar su integridad y credibilidad, evitando caer en los extremos irreconciliables que desvirtúen su espíritu. Se debería llegar a un compromiso entre la posición de Estados Unidos, centrada en los programas nucleares clandestinos, y la de los países no alineados, enfocada en el desarme total. La solución entraña promover un nuevo *ideal*: ofrecer beneficios por el cumplimiento de las obligaciones a los ENDAN (mayores transferencias tecnológicas) y castigar su incumplimiento (transmisión directa al CSNU), reconocer el desarme total como objetivo final satisfaciendo las preocupaciones de los EDAN. La adopción de un instrumento obligatorio generaría confianza entre los Estados,

(20) «Pursue negotiations in good faith (for the) cessation of the nuclear arms race and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.»

(21) TERTRAIS, B.: «Sateving the NPT...», *opus citada*, p. 4.

reforzaría la estructura legal del régimen de no proliferación, disminuiría la discriminación básica del TNP y podría incluir a los Estados que no forman parte del TNP (22).

La contraproliferación americana: el componente militar

Tras el 11-S, la proliferación de ADM se ha convertido en el mayor quebradero de cabeza de Estados Unidos; el escenario de un ataque terrorista en suelo americano con ADM ya no pertenece a la ciencia ficción (23). La lucha contra la proliferación constituye una prioridad; es una cuestión de seguridad interior a la que se debe responder por todos los medios:

«The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology-when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends-and we will oppose them with all our power» (24).

Si la caída del comunismo otorgó a Estados Unidos el papel de gran hegemón, la desintegración del bloque soviético hizo aflorar nuevas amenazas mundiales: multiplicación de Estados fracasados sumergidos en conflictos étnicos, religiosos y territoriales e incremento de la oferta de armas en el mercado mundial. Por otra parte, el uso masivo de ADM por parte de Sadam Husein y el descubrimiento de su programa nuclear en 1991 evidenciaban las limitaciones de los tratados de control de ADM. *Last but not least*, la entrada en escena de un nuevo actor no estatal e invisible, el terrorismo suní transnacional de Al Qaeda (cuyo objetivo es construir una *umma* mundial), añadía una variable a tener en cuenta de cara a definir una futura estrategia que, hasta la fecha, se había centrado exclusivamente en los Estados.

Ante el fracaso de la estrategia «defensiva» de la no proliferación (prevenir y contener) (25), la administración Bush va a redefinir el concepto de *contraproliferación* desde un punto de vista ofensivo y proactivo. Significa el recurso a la fuerza militar en caso de que no funcionen la no proliferación o la disuasión:

«The principal objective of the United States is to prevent hostile states or non-state actors from acquiring WMD. This involves diplomatic and economic measures, but

(22) Cf., DU PREEZ, J.: «Security Assurances Against the Use or Threat of Use of Nuclear Weapons: Is Progress Possible at the NPT repcom?» en *Center for Nonproliferation Studies*, Monterey, International Studies, abril 2003.

(23) «Al Qaeda is working to acquire some of the most dangerous chemical agents and toxins,... pursuing a sophisticated biological weapons research program, seeking to acquire or develop a nuclear device, ...and may be pursuing a radioactive dispersal device.» G. Tenet, director CIA, Comité de Inteligencia del Senado, 6 de febrero de 2002.

(24) Declaración presidente Bush, West Point, 1 junio 2002, «The National Security Strategy of the United States...» *opus citada*, p. 17.

(25) Pakistán e India, no signatarias, realizaron sus ensayos nucleares en 1998; Libia desarrolló un arsenal de ADM al que renunció en 2003; Corea del Norte se retiró del TNP en 2003 para desarrollar su capacidad nuclear.

it can also involve active measures and the use of military force to deny access to materials, interdict transfers, and disrupt production programs» (26).

El término contraproliferación no es una creación de la administración Bush, éste fue articulado por Les Aspin, secretario de Defensa de Clinton (hasta 1993) y desarrollado en la segunda mitad de 1990. La Estrategia de Seguridad Nacional de Clinton reconocía la perspectiva de contener potenciales agresores regionales y enfrentarse a nuevas amenazas. Empero, la diferencia esencial con la de Bush radica en la *percepción de la amenaza y en los medios para combatirla* (27). El eje de la administración Clinton era el control de armamentos y la no proliferación; la Iniciativa de Contraproliferación del Departamento de Defensa, cuyo objetivo era institucionalizar e internacionalizar la lucha contra la proliferación, se centraba en aspectos defensivos (planificación militar, adquisición, inteligencia y actividades de cooperación internacional) (28). Tras el 11-S, la administración Bush considerará *prioritarias la lucha contra el terrorismo y la proliferación de ADM* para la orientación de su Estrategia de Seguridad Nacional, presentada unos días más tarde:

«Proactive counterproliferation efforts. We must deter and defend against the threat before it is unleashed. We must ensure that key capabilities —detection, active and passive defenses, and counterforce capabilities— are integrated into our defense transformation and our homeland security systems. Counterproliferation must also be integrated into the doctrine, training, and equipping of our forces and those of our allies to ensure that we can prevail in any conflict with WMD-armed adversaries» (29).

La Estrategia Nacional para combatir las ADM, expuesta en diciembre de 2002, contiene tres pilares: contraproliferación, refuerzo de la no proliferación (la Iniciativa de Seguridad contra la proliferación) (30) y gestión de las ADM. Lo novedoso no es tanto el objetivo de lucha contra la proliferación, sino la integración de los tres pilares de cara a obtener el respaldo internacional vía «coaliciones voluntarias», más que multilaterales:

«Weapons of mass destruction in the possession of hostile states and terrorists represent one of the greatest security challenges facing the United States. We must pursue a comprehensive strategy to counter this threat in all of its dimensions. States, our military forces at home and abroad, and our friends and allies. Some states, including several that have supported and continue to support terrorism, already possess WMD and are seeking even greater capabilities, as tools of coercion and intimidation» (31).

Ya antes del 11-S, el presidente Bush había tomado la decisión de revisar su estrategia militar, porque la disuasión no era «suficiente» para afrontar las nuevas amenazas terroristas y

(26) *Quadrennial Defense Review Report*, p. 45, Department of Defense, 6 de febrero de 2006.

(27) ELLIS, J.: «The Best Defense: Counterproliferation and U.S. National Security» en *The Washington Quarterly*, 26, pp. 116-117, 2003.

(28) *Quadrennial Defense Review Report*, p. 5, Department of Defense, 1998, sección VII.

(29) «The National Security Strategy of the United States...» *opus citada*, p. 18.

(30) Presentada el 31 de mayo de 2003, la ISP tiene por objetivo mejorar el control sobre los navíos.

(31) *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, p. 1, diciembre de 2002.

de Estados proliferantes. Ello implicaba la mejora de las capacidades de disuasión y defensa mediante el desarrollo de cabezas nucleares más flexibles que pudieran llegar a objetivos subterráneos así como una buena defensa antimisiles (iniciada en 1996) lo que llevará a la retirada, en junio de 2002, del Tratado de Misiles Antibalísticos. A la luz del 11-S, el lobby nuclear americano encontró argumentos para relanzar la investigación de una nueva generación de armas nucleares. Partiendo de la hipótesis de que los terroristas y *rogue States* tienen ADM y, por consiguiente, pretenden utilizarlas, en enero de 2002 se había presentado el Nuclear Programme Review que contiene un *cambio de paradigma en la postura nuclear americana: Estados Unidos integra el arsenal nuclear en sus planes militares y prevé su uso en el caso de ataque biológico o químico, incluso si el Estado no es nuclear* (32).

La amenaza real del uso nuclear, junto con las doctrinas ofensivas de *deterrence by denial* y *pre-emptive actions* ha tenido varias consecuencias. En primer lugar, ha socavado la arquitectura internacional de control de armas y no proliferación, provocando una *crisis de confianza en el TNP*: supone el funeral del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares, que Estados Unidos no había ratificado; da marcha atrás al compromiso de los EDAN en la Conferencia del OIEA año 2000, sobre el objetivo de eliminar el arsenal nuclear y disminuir el papel de este tipo de armas en las políticas de seguridad; incumple las garantías negativas de no ataque a ENDAN. En segundo lugar, ha incitado la carrera de armamento y de sistemas de defensa antimisiles en la región del golfo Pérsico y del sur de Asia, en consecuencia, ha provocado un *aumento de la inseguridad estratégica* en una zona de importancia mundial para el mercado de los hidrocarburos. En tercer lugar, ha servido como *catalizador del proceso de nuclearización* de Corea del Norte e Irán, Estados pertenecientes, junto a Irak, al denominado *Axis of Evil*.

La guerra contra Irak ha aumentado la presión sobre un Irán, rodeado de armas nucleares y sometido a la amenaza de un ataque preventivo de Estados Unidos y/o Israel, cuyas virtudes, a pesar del fracaso de la posguerra iraquí, sigue defendiendo el Pentágono. En el *Quadrennial Defense Review*, presentado el 6 de febrero de 2006, casi un mes después de que Irán reanude sus actividades de enriquecimiento de uranio, Donald Rumsfeld, secretario de Defensa hasta diciembre de 2006, argumenta que las guerras preventivas en Afganistán e Irak fueron necesarias para impedir el apoyo a Al Qaeda del primero, y evitar que el segundo desarrollara, y quizás transfiriera, ADM. La respuesta militar unilateral contra las ADM se considera una alternativa válida y legítima en el caso de que la prevención fracase:

«If prevention efforts fail, the United States must be prepared to respond. An effective response requires that the United States use all elements of national power, working with like-minded nations, to locate, secure, and destroy WMD. The United States will use peaceful and cooperative means whenever possible, but will employ force when necessary. This will require growing emphasis on WMD elimination operations that locate, characterize, secure, disable and/or destroy a state or nonstate actor's WMD capabilities and programs in a hostile or uncertain environment» (33).

(32) BROMLEY, M. & *alii.*: «Bunker Busters: Washington's Drive for New Nuclear Weapons» en *BASIC*, p. 15, julio de 2002.

(33) *Quadrennial Defense Review Report*, p. 34, 6 de febrero de 2006.

La segunda administración Bush con estilo más conciliador, mantiene el objetivo de terminar *coûte que coûte* con la proliferación, incluso *manu militari*. El dejar de hablar de *Axis of Evil* y de *Global War on Terror* no significa una vuelta al realismo; la promoción de la *democracia del Gran Oriente Medio* sigue constituyendo uno de los objetivos de la política exterior americana. Con la experiencia del rechazo a su guerra contra Irak de sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Francia y Alemania, y las limitaciones de Turquía) y de Rusia, su gran socio estratégico, Estados Unidos ha acuñado un nuevo término (*Struggle Against Violent Extremism*), lo suficientemente ambiguo como para obtener un amplio respaldo por parte de los gobiernos, y de los pueblos, de Occidente, Rusia, Israel y los países musulmanes, esencialmente de las monarquías del Golfo, preocupados por la expansión del islamismo radical. Con ello se superan dos obstáculos de la anterior política: la falta de consenso internacional sobre el terrorismo y los métodos para enfrentarse a él, y la acusación de doble rasero aplicado por Estados Unidos a Israel.

Washington elabora toda una teoría para justificar nuevamente su política de contraproliferación: el que la bomba caiga en manos de Estados Islámicos radicales que apoyan el terrorismo supone una amenaza mundial en tanto en cuanto se prejuzga que, debido a su integrista ideológico, no comparten la visión del arma nuclear como última alternativa (no ya como medida de disuasión). Las consecuencias serían catastróficas: rompería los equilibrios militares regionales, limitando la libertad de acción de Estados Unidos, quien debería abandonar el objetivo de cambio de régimen, y aumentaría la probabilidad de que las armas fueran utilizadas por los Estados o por grupos terroristas. La negociación con Corea del Norte en septiembre de 2005 para que abandonara su programa nuclear a cambio de ayuda energética, garantías de seguridad y normalización de las relaciones significaba un agravio comparativo en relación con Irán, con quien, como veremos, la negociación estuvo oficialmente vetada hasta junio de 2006. El plan de «ataques globales», CONPLAN 8022, contra los Estados hostiles «proliferantes» que estén a punto de obtener la bomba en violación del TNP, muestra que Estados Unidos analiza seriamente, desde octubre de 2003, los *pros y contras* de asumir las consecuencias de un ataque preventivo o de tratar a largo plazo con un Irán nuclear.

El dossier nuclear iraní

Las ambiciones nucleares de Irán

La búsqueda de tecnología nuclear iraní no es reciente, data de finales de los años 1950. Bajo el régimen proamericano del sha, se extendieron las instalaciones y capacidades nucleares de Irán bajo la vigilancia de Estados Unidos, quien proporcionaba uranio enriquecido y formación técnica. Tras haber firmado el TNP, las declaraciones del sha sobre la voluntad de obtener una bomba nuclear eran ambiguas: Irán postulaba en favor de la declaración de Oriente Medio como zona desnuclearizada, matizando que buscaría la bomba en el caso de que otro país lo hiciera; la alusión a Israel estaba implícita (34).

(34) CORDESMAN, A. H. & AL-RHODAN, K.: «Iranian Nuclear Weapons? The Threat from Iran's WMD and Missile Programs» en CSIS, pp. 58-59, 2006, www.csis.org/burke

La cooperación con Occidente (Estados Unidos, Francia, Alemania y Gran Bretaña) se frustró con la Revolución de 1979; Irán reorientó su estrategia hacia la URSS, China y Pakistán, lo que no provocó mayores controversias en la comunidad internacional, ni supuso un escrutinio del programa nuclear iraní (35).

Todo ello cambió a la luz del 11-S cuando Estados Unidos empezó a evaluar el programa de ADM de Irak e incluyó a Irán en el *Axis of Evil*. El 14 de agosto de 2002, el Consejo Nacional de Resistencia de Irán reveló la existencia de un programa nuclear secreto con instalaciones en Natanz y Arak (36). Un mes después, el presidente de la AEIA de Irán declaraba ante el OIEA que su país estaba construyendo plantas nucleares e invitaba a los Estados a cooperar en el proyecto (37).

Tras unas fotografías por satélite sobre las instalaciones de Natanz y Arak, publicadas en diciembre 2002 (38), y en el contexto de preparación de la intervención en Irak, Estados Unidos lanzó una serie de acusaciones sobre las intenciones militares del programa nuclear iraní. Los americanos juzgaban sin haber dado tiempo a las inspecciones del OIEA. Para defenderse de las acusaciones, el presidente Jatami hizo una declaración televisada, el 9 de febrero de 2003, que constituiría la línea de su gobierno: la proclamación de *intenciones pacíficas* de Irán en materia nuclear; la *condena, por motivos religiosos, del uso de ADM*, que se remonta a la *fatwa* del ayatolá Jomeini en 1980, y la reivindicación del *derecho inalienable* a desarrollar el ciclo del combustible nuclear (39).

El resultado de las primeras inspecciones del OIEA, en junio de 2003, fue que las instalaciones iraníes eran más grandes, más sofisticadas y estaban más avanzadas de lo que se había estimado. Con el fantasma de la intervención preventiva en Irak y, dadas las presiones de Washington para que la Unión Europea suspendiera los acuerdos de cooperación con Irán hasta que no se solucionara la cuestión nuclear, la *troika* comunitaria (Francia, Gran Bretaña y Alemania) interviene diplomáticamente. *El objetivo es que Teherán acepte la suspensión del enriquecimiento de uranio y la aplicación del Protocolo Adicional del TNP*. El 21 de octubre de 2003, Irán admite, de «manera temporal y voluntaria», las condiciones europeas (firma el Protocolo Adicional, cooperación con el OIEA y suspensión del enriquecimiento de uranio). La Unión Europea intenta persuadir a Irán para que, además, renuncie al derecho a desarrollar de manera autónoma el ciclo de combustible nuclear a cambio de imprecisas compensaciones políticas y económicas, lo que conduce a un *impasse*. Un año más tarde, tras la declaración unánime del *majlis* sobre el derecho a desarrollar energía nuclear, la Unión Europea intenta llegar a un acuerdo. Reconociendo que *no se trata de una obligación legal*, sino de *a voluntary confidence building measure*, la Unión Europea pide a Irán que *suspenda su programa de enriquecimiento y coopere plenamente con el OIEA*,

(35) HOWARD, R.: *Iran in Crisis? Nuclear Ambitions and the American Response*, pp. 67-69, Zed Book, Londres, 2004.

(36) Conferencia de prensa, www.iranwatch.org/privateviews/NCRI/perspex-ncri-topsecretprojects-081402.htm.

(37) Declaración de Aghazadeh ante el OIEA, 16 sept. 2002, www.iaea.org/About/Policy/GC/GC46/iran.pdf

(38) Publicadas por el Institute for Science and International Security, www.isis-online.org.

(39) El ciclo del combustible designa, en la industria nuclear civil, el conjunto de operaciones que va desde la extracción del mineral hasta su retirada tras su enriquecimiento y uso en un reactor.

a cambio, ofrece una cooperación en materia nuclear, tecnológica, económica (acuerdos comerciales y de cooperación y apoyo para su entrada en la Organización Mundial de Consumo) y unos acuerdos de seguridad (40).

Este Acuerdo, alcanzado en París el 14 de noviembre de 2004, nace cojo, al obviar la cuestión clave, reconocida en el TNP, del derecho a desarrollar un programa nuclear. El fracaso de la negociación era lógico: por una parte, la renuncia al programa nuclear propio era un *diktat* impuesto por Washington y la Unión Europea que Irán no aceptaba defendiendo su derecho a desarrollarlo y acusando a Occidente de discriminación; por otra parte, sin incentivos americanos, especialmente securitarios y económicos, la Unión Europea no poseía ninguna baza suficientemente atractiva para compensar tal desistimiento. Estados Unidos había previsto la jugada. Utilizando un nuevo talante más conciliador, el segundo mandato de Bush cambia de táctica respecto a Irán con el fin de obtener el respaldo de la Unión Europea a su decisión de llevar el tema ante el CSNU. En la visita a Europa de 2005, Condoleezza Rice anuncia que su gobierno apoya la posición negociadora de la Unión Europea; a cambio, el Consejo de la Unión Europea confirma que, en el caso de que Irán no acepte los *préalables*, será llevado ante el CSNU. Estaba claro que la Unión Europea no era un negociador, sino un mero intermediario entre Washington y Teherán.

El inesperado triunfo del ultraconservador, Ahmadineyad en junio de 2005, supone una continuación de la política nuclear de Irán, aunque con un marcado tono populista. En agosto, Teherán propone reanudar la negociación con la Unión Europea basándose en su propuesta presentada en marzo y rechazada por la Unión Europea (41). Ante el silencio europeo, Irán informa a la AEIA que va a proseguir sus actividades de enriquecimiento de uranio a lo que la Unión Europea responde con un rechazo explícito, alegando que *Irán tiene derecho a desarrollar un programa nuclear civil y reiterando su oferta*. En un discurso ante la ONU el presidente iraní reitera que su país tiene derecho a desarrollar el ciclo de combustible, denuncia el *apartheid* nuclear occidental y, como muestra de buena voluntad, invita a las empresas extranjeras a desarrollar conjuntamente las capacidades de enriquecimiento (42).

La dureza del tono de Irán provoca que, una semana después, 35 miembros de la Junta de Gobierno del OIEA (China y Rusia se abstienen) voten una resolución donde expresan *gran preocupación* sobre el incumplimiento de las garantías del TNP por parte de Irán y su *comportamiento e intenciones, evocando la posibilidad de una acción del CSNU, aunque sin fecha concreta* (43). En noviembre 2005, tras el informe del OIEA

(40) *Paris Agreement* 14 de noviembre de 2004, www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2004/inf-circ637.pdf.

(41) Cuatro fases para la puesta en marcha de la planta de enriquecimiento de uranio de Natanz bajo vigilancia de la AEIA, *Cf., Iran's Strategic Weapons Program*, p. 28, International Institute for Strategic Studies, 2005.

(42) Declaración de Ahmadineyad ante la Asamblea de la ONU, 17 de septiembre de 2005, www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iran/2005/iran-050918-irna02.htm.

(43) «The absence of confidence that Iran's nuclear program is exclusively for peaceful purposes [has] given rise to questions that are within the competence of the Security Council», www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/gov2005-77.pdf.

sobre los programas nucleares de los años 1990, la Junta de Gobierno del OIEA reitera sus peticiones a Irán (ratificación del Protocolo Adicional, más amplia documentación y mayor transparencia).

El 10 de enero de 2006 Irán informa sobre la reanudación de sus actividades de enriquecimiento lo que desencadena una espiral de reacciones: el 4 de febrero Estados Unidos y la Unión Europea deciden llevar el caso al CSNU; el 14 de febrero, Irán anuncia la suspensión de la aplicación del Protocolo Adicional y el inicio efectivo del programa de enriquecimiento; el 6 de marzo Rusia presenta su proyecto de acuerdo nuclear con Irán que éste rechaza; el 7 de marzo, el vicepresidente norteamericano Cheney amenaza con graves consecuencias:

«The Iranian regime needs to know that if it stays on its present course, the international community is prepared to impose meaningful consequences. The United States is keeping all options on the table in addressing the irresponsible conduct of the regime... And we join other nations in sending that regime a clear message: We will not allow Iran to have nuclear weapons» (44).

Debido a la oposición de China y Rusia a aplicar sanciones, el CSNU del 29 de marzo de 2006 pide que Irán cese su programa nuclear y reenvía el caso al OIEA, que presenta un informe el 25 de abril. El presidente iraní había afirmado cinco días antes (20 de abril), que su país ya pertenecía al club nuclear; no significaba que tuviera la bomba, sino que ya controlaría el ciclo nuclear.

A partir de este momento, la Unión Europea toma la iniciativa y se esfuerza por encontrar una salida diplomática a la grave crisis temiendo una intervención militar americana: tras una intensa labor diplomática consigue que Estados Unidos, China y Rusia firmen el 1 de junio el Acuerdo de Viena donde presentan una oferta a Irán (de cooperación nuclear y económica) a cambio de que renuncie a su programa de enriquecimiento, ratifique el Protocolo Adicional del TNP y coopere plenamente con la AEIA. A pesar de los esfuerzos de Javier Solana para intentar convencer, el 6 de junio, a Irán de que vuelva a la mesa de la negociación, el rechazo de éste a aceptar las condiciones previas abren la vía a la intervención del CSNU que, a diferencia de la ocasión anterior, cuenta con el acuerdo de sus cinco miembros permanentes.

La resolución 1696 de 12 de julio de 2006 establece el marco para las medidas del CSNU incluyendo la decisión vinculante del Capítulo VII de que Irán debe suspender todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento. Esta resolución representa un doble triunfo de Estados Unidos. Por una parte, en lo que respecta a Irán, ha logrado universalizar tanto su condena a Irán basándose en el artículo 39 amenaza a la paz como su *diktat* respecto a la suspensión total del enriquecimiento, superando las reservas de Rusia y China a castigar o presionar al país persa y abriendo la vía a las sanciones. Por otra parte, ha mostrado la determinación del máximo órgano de la comunidad internacional a luchar contra la proliferación. Así, el constante incumplimiento iraní de las disposiciones de la resolución 1696 (obligación legal) ha dado lugar a una respuesta creciente, proporcionada y, por el momento, reversible de la comunidad interna-

(44) En: <http://www.truthout.org/cgi-bin/artman/exec/view.cgi/47/18206>

cional contra el régimen de Teherán basándose en el *artículo 41*, que no implica el uso de la fuerza. La *resolución 1737 de 23 de diciembre de 2006*, reafirma la obligación de Irán de *suspender todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento* y aclara que también ha de *suspender la construcción del reactor de agua pesada de Arak* y presenta una serie de medidas con el fin de restringir el desarrollo de tecnología nuclear estratégica y de misiles balísticos para transportarla. Por último, tras el Informe de la AEIA del El Baradei, el CSNU votó una nueva resolución 1747 donde fortalece las restricciones anteriores a personas relacionadas con las actividades nucleares y programas de misiles balísticos, prohíbe la venta de armas de Irán y exhorta a los Estados a mantenerse vigilantes y comedidos en el abastecimiento de armamento pesado a este país, y a éstos junto con las instituciones financieras, a no otorgar nuevos préstamos, salvo con fines humanitarios y de desarrollo. Esta resolución no supone ningún cambio respecto de la anterior, aunque sí demuestra la firme voluntad de la comunidad internacional de no aceptar el camino de la proliferación que Irán ha emprendido. Ahora es éste quien tiene la última palabra.

Por su parte, el presidente de Irán, Ahmadineyad, calificó de ilegales las sanciones del CSNU y declaró que el enriquecimiento de uranio de su país es legal, además de afirmar, una vez más, que el programa nuclear iraní tiene el único propósito de producir energía. El 9 de mayo, la delegación iraní envió una carta al Comité Preparatorio de la Conferencia del TNP de 2010 donde afirma que está a favor «del desarme total», que «fue el primer país que promovió (en 1974) la idea de una zona libre de armas nucleares», que el arma nuclear es «inhumana, inmoral, ilícita e ilegal» y «no tiene lugar en la doctrina de defensa de Irán», «aboga por la eliminación de armas nucleares y apoya la no proliferación» y concluye que «el régimen sionista es el obstáculo para la desnuclearización de Oriente Medio» (45).

La bomba, ¿para cuándo? Las estimaciones prudentes del Gobierno americano llevan a pensar en los años 2010-2015, debido al efecto «polémica» de Irak y a la desaceleración del programa iraní desde 2002. Sin embargo, los centros privados (e Israel) son más pesimistas y pronostican que este país tendrá el arma nuclear en 2009 e incluso a finales de 2008 (46). Según el examen de la estructura del programa nuclear iraní, se presentan cuatro vías para la fabricación de material fisible: uranio altamente enriquecido producido en Natanz (20-40 armas) o a través del enriquecimiento de uranio comprado a Rusia para el funcionamiento de Bushehr; plutonio a partir del combustible irradiado de los reactores de Bushehr o a partir de un futuro reactor en Arak (a dos bombas al año) (47). Si Irán opta por la vía más rápida, el enriquecimiento de uranio, serían necesarias dos etapas adicionales para tener el arma operativa (48). El montaje de Bushehr-I, previsto para septiembre de 2007, permitiría contar en enero de 2009 con plutonio sufi-

(45) NPT/CONF2010/PC.I/13.

(46) TERTRAIS, B.: «Iran: la bombe fin 2008?» en *Notes de la FRS*, p. 6, 15 de marzo de 2006.

(47) *Ibidem*, pp. 1-3.

(48) La primera, de 6 a 18 meses, dedicada a la eliminación de las impurezas, el montaje piloto en Natanz y los ensayos en cascada; la segunda, de 12 a 24 meses, consistiría en la producción de 20 kilogramos de uranio altamente enriquecido y fabricación del arma.

cienta para 50-60 bombas, mientras que la vía de material exclusivamente nacional, plutonio, sería operativa a partir del año 2011.

Varios factores explicarían *por qué Irán desearía obtener la bomba*: las lecciones de Irak (la trágica experiencia del ataque iraquí con misiles y armas químicas y la importancia secundaria de las fuerzas convencionales); las invasiones americanas en Afganistán e Irak (países que no poseían el arma nuclear); la proliferación nuclear en el Gran Oriente Medio (como amenaza a los equilibrios regionales); el programa nuclear de Corea (retirada del TNP y disuasión ante un ataque americano); la guerra contra el terror de Bush que señala a Irán como parte del «eje del mal» (amenaza de intervención directa de Estados Unidos e Israel); la extensión del neosalafismo suní patrocinado por Al Qaeda en los países vecinos cuyas consecuencias serían desestabilizadoras para la región y para el régimen islámico iraní.

Detrás de la unanimidad de la clase política iraní sobre el derecho legítimo a adquirir tecnología nuclear para fines pacíficos, dentro del respeto del TNP, con el objeto de diversificar las fuentes de abastecimiento energético, se plantea la cuestión de para qué necesita energía nuclear el segundo país con mayores reservas de petróleo y gas del mundo. En el caso de que no fuera cierta la finalidad civil alegada por las autoridades, la pregunta sería *¿para qué querría Irán poseer la bomba nuclear?*:

1. *Símbolo de gran nación*. El país más grande y más poblado del Golfo con las segundas reservas mundiales de gas y petróleo siempre ha buscado jugar un papel de superpotencia en la región. La entrada en el exclusivo club nuclear, objetivo perseguido desde la época del sha, le otorgaría prestigio internacional y supondría un plus de legitimidad interna para el régimen. Por ello se ha convertido en un objetivo nacional.
2. *Modelo político*. El arma nuclear le conferiría credibilidad como modelo de Estado islámico, «democrático» y antiimperialista. Irán persigue el liderazgo político para defender la revolución religiosa y a la comunidad chií en la región (esencialmente en Irak), a la vez que contiene el extremismo islámico de tendencia suní neosalafista cuyo objetivo es construir una comunidad musulmana (personalizado por Al Qaeda). La llegada al poder de esta tendencia en los países vecinos de mayoría suní (Arabia Saudí y las monarquías del Golfo) constituiría una amenaza para un Estado chií considerado apóstata. Por otra parte, el rechazo al derecho de Israel a existir va en consonancia con el apoyo al mundo musulmán y, por ende, a la causa palestina. El arma nuclear le daría mayor poder para forzar la retirada de Israel que el «apoyo» a todos los grupos terroristas.
3. *Poder de disuasión y capacidad de respuesta*. Rodeado por vecinos nucleares: Pakistán, India, Israel, Rusia y Estados Unidos (en el Golfo), Irán necesita equilibrar la balanza estratégica con sus propias armas nucleares para disuadir de un ataque. El ejemplo iraquí es percibido como opuesto al ejemplo coreano, donde el poseer armas nucleares ha servido para disuadir a Estados Unidos. Se trataría también de una garantía ante una amenaza o ataque con ADM (Irán no quiere repetir la experiencia de la guerra contra Irak) así como una respuesta ante la derrota de sus fuerzas convencionales.
4. *Equilibrar la inferioridad convencional*. La rápida invasión americana en Irak ha mostrado el enorme poderío convencional de Estados Unidos, contra el cual Irán no podría competir. Tras la guerra con Irán, la capacidad de las fuerzas convencionales se vio

fuertemente mermada y no ha sido reconstruida. Así la opción nuclear, con mayores costes fijos es, a la larga, más económica que la modernización de las fuerzas convencionales

La posición americana: Irán es proliferante y terrorista

La Revolución Iraní (1978-1979), que derrocó al sha e impuso una República Islámica, tuvo consecuencias nefastas para la estrategia americana en Oriente Medio: Estados Unidos no sólo perdió su principal valedor en la región con mayores reservas de hidrocarburos del mundo, pilar esencial de su economía, sino que ganó uno de sus más acérrimos enemigos ideológicos. La crisis de los rehenes marcó profundamente las relaciones entre ambos países, enfrentados, desde entonces, en la guerra simbólica de dos modelos opuestos que luchan por la hegemonía en la región. Estados Unidos no perdonaría tal humillación pública, que fue aún mayor cuando estalló el escándalo Irangate (49). El *peligro de extensión de la Revolución Iraní a las monarquías del Golfo con población chií*, magistralmente orquestado por Sadam Husein para recabar el apoyo internacional en su guerra contra Irán (1980-1988) (50), condujo a Estados Unidos a ayudar extraoficialmente al «enemigo de su enemigo» y cliente militar de la URSS (51). El efecto desestabilizador del triunfo de Irán para la región (y para las repúblicas rusas) fue motivo suficiente para que las dos superpotencias sostuvieran militarmente al líder suní que, a la sazón, había iniciado la guerra y, quien, durante la misma se valió de armas químicas para luchar contra sus enemigos exteriores e interiores (kurdos y chiíes) ante la mirada impasible de la comunidad internacional. El uso masivo de armas químicas, en el año 1988, fue determinante para que Irán aceptara el armisticio; ello dio a Sadam Husein, autoproclamado vencedor, la ilusión de que a través de sus ADM podría vencer a un ejército convencional superior. Pronto Estados Unidos se percató de la gran amenaza de Irak para sus intereses en Oriente Medio; mientras buscaba apoyo en Arabia Saudí y en las monarquías del Golfo, esperaba que el embargo económico a Irán condujera a un cambio de régimen que le permitiera normalizar las relaciones para seguir contando con los hidrocarburos persas.

El embargo económico (desde el año 1984) sólo ha tenido efectos perniciosos para Estados Unidos; el cálculo americano (embargo, asfixia económica, oposición interna y cambio de régimen) ha resultado erróneo al no tener en cuenta dos factores clave: la institucionalización y el apoyo popular de una revolución, que ha sobrevivido a su líder, y el gran arma económica que posee el segundo país con mayores reservas de hidrocarburos del mundo. Por una parte, el embargo no sólo no ha contribuido a la caída del régi-

(49) Incumpliendo el compromiso del presidente Reagan de no negociar con terroristas, la venta de armas a cambio de los rehenes evidenció los límites del control parlamentario a la política exterior del Gobierno vía acciones encubiertas, mostrando la incapacidad de la gran superpotencia para liberar a sus súbditos.

(50) El llamamiento a la unidad árabe para luchar contra un Irán persa y chií fue bien acogido: Egipto luchó al lado de Irak para demostrar su estrategia a la causa árabe cuestionada tras Camp David y la mayor parte de la financiación provino del Golfo, esencialmente de Arabia Saudí y Kuwait. Sólo Libia y Siria se opusieron a ayudar a Irak.

(51) MILTON, B & HINCHCLIFFE, P.: *Conflicts in the Middle East since 1945*, pp. 90-91, Routledge, Londres, 2001.

men teocrático, sino que lo ha reforzado ideológicamente (52). *El bloqueo económico* ha ofrecido una buena excusa a las autoridades religiosas y políticas para culpar a Estados Unidos «el Gran Satán» de todos los males internos y *cerrar filas en torno a los valores nacionales y religiosos*, impidiendo así cualquier brote opositor que se asocia al sha y a Estados Unidos (53), por otra parte, *Washington ha fracasado en su intento de internacionalizar las sanciones*; las relaciones comerciales con Europa, China, Rusia e India han otorgado al régimen oxígeno económico, además de armas y tecnología nuclear y militar; por último, Estados Unidos *ha perdido influencia y posiciones en un país clave en la lucha energética mundial en beneficio de sus grandes competidores energéticos (China, India y Europa)*. Buscando recuperar un Irán aliado, Estados Unidos se lanzó en una guerra contra un régimen «proliferante», y opresor de una mayoría chií cuyo objetivo era doble: demostrar la fuerza bruta como aviso a Estados «proliferantes» y «proterroristas» y servir de modelo democrático para un Irán chií. El resultado no ha podido ser peor: ha animado a Irán a acelerar su programa nuclear y ha contribuido a extender su influencia revolucionaria en su vecino. A través del embargo, Estados Unidos se ha adentrado por una peligrosa vía de no retorno, sin obtener ninguna ventaja y proporcionando carburante para el mantenimiento del régimen.

La percepción de Irán como un Estado que patrocina el terrorismo y a los terroristas remonta a la época de Reagan. Estados Unidos acusa al régimen teocrático de apoyar a grupos armados que luchan contra Israel (Hezbollah, Hamás, Yihad Islámica y Frente Popular para la Liberación de Palestina), Estados Unidos, y otros países musulmanes con fuertes minorías chiíes, como Arabia Saudí y Bahrein. Los famosos atentados de la Embajada de Líbano, en el año 1983 y la bomba en Jobar de 1996 en Arabia Saudí son manidos ejemplos a los que ha recurrido Estados Unidos para demostrar el vínculo entre Irán y el terrorismo antiestadounidense, a lo que se suman otras acusaciones, como el apoyo al Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK) y a grupos paramilitares chiíes que operan en Asia Central, Afganistán e Irak (54) y el cobijo a personalidades de Al Qaeda (55). Según la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006, junto con Siria, Irán «da cobijo a terroristas y patrocina actividades terroristas en el exterior» (56). Algo sorprendente si se tiene en cuenta que ninguna de estas imputaciones está probada, que el supuesto apoyo a Hezbollah proviene de organizaciones caritativas (como las saudíes apoyan a Al Qaeda), no del Estado, que el vínculo con Al Qaeda, como con los talibanes (a los que combatió al lado de Estados Unidos), es fantástico porque son ideologías opuestas, que la ayuda al PKK tendría un efecto rebote sobre su minoría kurda y, por último, que, como

(52) MORGAN, T & *alii.*: *United States Policy toward Iran: Can Sanctions Work?*, Baker Institute, Rice University, 1998.

(53) «The natural explanatory tendency in Iranian popular historical imagination was to search for an external cause for social ills, the ready association between the shah and the United States followed naturally. The public penchant for thinking in this manner was exploited in a highly successful way by the opposition to the shah- particularly by the religious opposition.» BEEMAN, W. O.: *The «Great Satan» vs. The «Mad Mullahs»*. *How the United States and Iran Demonize each other*, p. 128, Praeger, Londres, 2005.

(54) HOWARD, R.: *Iran in Crisis?... opus citada*, pp. 45-65.

(55) KAZTMAN, K.: «Al Qaeda: Profile and Threat Assessment» en *CRS Report for Congress*, p. 9, 17 de agosto de 2005.

(56) *Nacional Security Strategy*, p. 14, 2006.

demonstró la comisión del 11-S, ni siquiera se ha probado su implicación en el ataque contra las instalaciones americanas en Jobar (57).

El proceso de demonización de Irán se explica por la frustración americana ante la consolidación de un régimen hostil en una zona vital para su economía. La política exterior americana utiliza como metáfora central la personalización de los Estados, lo que resulta persuasivo y poderoso de cara a crear opinión. De ahí que en la comunidad internacional los americanos puedan hablar sin tapujos de Estados amigos, naciones hostiles, *rogue States* (58). Los políticos americanos se han servido con destreza de este instrumento, siendo particularmente útil a la hora de retratar a varios Estados como naciones enemigas. Ello ha tenido como resultado el sesgo en las percepciones de la audiencia estadounidense hacia los países de Oriente Medio, esencialmente Irán e Irak, definidos por el presidente Bush como parte del «eje del mal». La personalización también es una buena táctica para distinguir a los locos *mullahs* del pueblo oprimido y erigir, una vez más, a Estados Unidos como el defensor de la libertad y la democracia con el propósito de recabar el apoyo de la población ante una eventual intervención y/o cambio de régimen:

«The Iranian regime sponsors terrorism; threatens Israel; seeks to thwart Middle East peace; disrupts democracy in Iraq; and denies the aspirations of its people for freedom. The nuclear issue and our other concerns can ultimately be resolved only if the Iranian regime makes the strategic decision to change these policies, open up its political system, and afford freedom to its people. This is the ultimate goal of United States policy. In the interim, we will continue to take all necessary measures to protect our national and economic security against the adverse effects of their bad conduct. The problems lie with the illicit behavior and dangerous ambition of the Iranian regime, not the legitimate aspirations and interests of the Iranian people. Our strategy is to block the threats posed by the regime while expanding our engagement and outreach to the people the regime is oppressing» (59).

La mala conducta y el comportamiento ilícito se refieren al terrorismo y al programa nuclear iraní. Washington considera que el país persa ha violado las obligaciones de salvaguardia del TNP negándose a dar garantías de que su programa nuclear persigue únicamente fines pacíficos: ha ocultado hasta el año 2003 sus esfuerzos nucleares a la comunidad internacional; se ha negado a negociar «de buena fe»; no ha permitido el acceso de los inspectores del OIEA a sus centros nucleares ni ha resuelto las cuestiones conflictivas, y su presidente ha amenazado con borrar a Israel de la faz de la tierra (60). De ello, deduce que, con la excusa de un programa civil, este país patrocinador del terrorismo, escondería un programa militar nuclear, lo que, unido a otros programas secretos de armas químicas y biológicas y la compra de misiles balísticos de largo alcance (a

(57) «The September 11 Commission report indicated that Al Qaeda might have had a hand in the June 1996 bombing of the Khobar Towers complex near Dhahran, Saudi Arabia. However, then director of the FBI Louis Freeh previously attributed that attack primarily to Saudi Shiite dissidents working with Iranian agents.»

(58) LAKOFF, G.: *Don't Think of an Elephant!. Know Your Values and Frame the Debate: The Essential Guide for Progressives*, p. 69, Chelsea Green Publishing Company, White River Junction, VT, 2004.

(59) *Nacional Security Strategy*, pp. 25-26, 2006.

(60) *Ibíd.*, p. 25.

Corea del Norte) demostraría que tiene el propósito de amenazar la estabilidad regional y el suministro de hidrocarburos:

«The pursuit of weapons of mass destruction by Iran is a destabilizing factor in the region. Terrorist networks remain active in many states and could threaten regional energy supplies in an attempt to cripple the global economy, [...] Iran's pursuit of nuclear capabilities, support for terrorism, and threatening statements about regional neighbors raise similar concerns about its intentions. Iran is rapidly developing long-range delivery systems and a full nuclear fuel cycle that would enable it to produce nuclear weapons» (61).

El problema esencial de Estados Unidos reside en la imposibilidad de negociar con un régimen demonizado desde hace 25 años por cuanto ello significaría legitimarlo y, por ende, abandonar definitivamente el objetivo de cambiarlo. Estados Unidos ha aplicado bilateralmente la línea dura del aislamiento y las sanciones obteniendo sólo pérdidas (económicas, políticas y estratégicas). Dada la consolidación del régimen y la falta de alternativa viable, la cuestión reside en *cómo universalizar el aislamiento y las sanciones al régimen de Teherán*. El «descubrimiento» del programa nuclear es utilizado como la excusa perfecta para enfrentar a los socios nucleares, militares y energéticos de Irán frente al *fait accompli* de un Estado islámico radical nuclear y terrorista con las amenazas que supondría para la paz y seguridad mundiales (Capítulo VII Carta de la ONU) así como para el suministro de hidrocarburos. Es evidente que Estados Unidos no puede permitirse un Irán nuclear por muchas razones:

1. *Económicas*. Consolidación de la pérdida de un proveedor esencial de hidrocarburos en un momento en que los precios del petróleo están muy altos, hay escasez de la oferta, no se encuentran sustitutos y la demanda china e india es imparable.
2. *Políticas*. Fin de las posibilidades de paz del conflicto palestino-israelí (por la amenaza directa a la seguridad de Israel) y de democratización en Oriente Medio (extensión del modelo teocrático en Irak y otros países del Golfo con minoría chií).
3. *Geoestratégicas*. Amenaza para la posición económica y militar de Estados Unidos en Oriente Medio y Asia Central, así como para el suministro mundial de hidrocarburos tanto a nivel físico (estrecho de Ormuz) o como arma económica.
4. *Militares*. Poder de disuasión iraní frente a Estados Unidos y eventualidad de un ataque a Israel.
5. *Nucleares*. Peligroso precedente dentro del TNP y riesgo de proliferación en la región.

Por estos motivos, desde que «se descubrió» el programa nuclear iraní (octubre 2002), Estados Unidos ha presionado a todos los socios de Irán para que suspendieran sus relaciones comerciales hasta que este país no hubiera dado garantías de que su programa es exclusivamente pacífico *renunciando definitivamente al derecho a producir combustible nuclear*. A cambio de ello, Estados Unidos no impondría sanciones a las empresas extranjeras que negociasen o invirtiesen en el país. En el caso de que Irán no aceptase el *diktat* americano, sería llevado ante el CSNU quien debería imponer un ultimátum y posibles sanciones.

(61) *Nacional Security Strategy*, pp. 28 y 32.

Las reacciones han sido variadas: la Unión Europea, el mayor socio comercial, financiero y asistencial de Irán con quien estaba negociando, desde el año 2002, un acuerdo comercial y de cooperación, ha optado por la diplomacia imponiendo una serie de *pré-ables* a la conclusión de los acuerdos comerciales, militares y de tecnología nuclear civil. A la espera de los resultados de la negociación europea con Irán, los Gobiernos ruso y chino han apoyado los controles a las exportaciones de misiles de largo alcance y combustible nuclear, pero se han opuesto a cualquier sanción económica contra Irán, con quien han aumentado las inversiones en la industria de petróleo y gas y el comercio de armas e hidrocarburos. Si los europeos creen que el CSNU puede tener un efecto positivo para reforzar la posición del OIEA, los rusos y chinos quieren que el *dossier* se solucione únicamente en el OIEA por vía diplomática. *No obstante, los tres actores rechazan la oposición americana a la producción de combustible iraní, considerando que este país tiene derecho a obtenerlo «en grados específicos», pero sólo tras haber dado muestras inequívocas de buena voluntad.*

La Unión Europea: las «zanahorias» y el «garrote»

La posición europea en la cuestión iraní ha sido clara: la vía de la negociación antes de pasar a las sanciones (62). Para que esta visión pudiera tener éxito, los europeos sabían que no eran suficientes sus «zanahorias», por ello han pedido a Estados Unidos que mostrase mayor flexibilidad, pues los incentivos americanos son la llave del acuerdo:

«The EU will find it difficult to offer adequate civilian technological assistance without United States approval. And at the end of the day, it is United States economic ties and political and security guarantees that Iran is after. The only true test of Iran's intentions will come if the United States is part of the incentive package» (63).

Las propuestas europeas se basaban en un principio claro: Irán podría realizar su programa civil bajo supervisión a cambio de renunciar definitivamente a la bomba nuclear a través de «garantías objetivas». A cambio de ello, se ofrecían incentivos económicos y políticos. Contrariamente a los americanos, los europeos ven que Teherán busca desarrollar su capacidad nuclear militar, no poseer un programa militar. La diferencia esencial radica en el objetivo:

«For Iran, this is a matter of national right and of national pride. They see themselves as the region's France and Japan combined: with the former's strong aspiration to regional status and the latter's ability in very short time to develop a nuclear weapon. Added to this is the strong ideological impetus of a regime that believes it is the victim of a Western-imposed double standard» (64).

(62) «We are not naïve and understand Washington's scepticism. What else should we do? We are doing something that will halt Iran's program and give us time to explore the possibility of a deal. If we succeed, we all will come out ahead. If it fails, Iran's violations will be that much more obvious and we will be in a stronger position to rally support for sanctions.» «Iran: Where Next on the Nuclear Standoff?» en *ICG*, p. 6, 22 de noviembre de 2004.

(63) *Ibidem*, p. 7.

(64) «Iran: is there a way out of the nuclear impasse?» en *ICG*, p. 16, 23 de febrero de 2006.

La posición europea se basa en el *reconocimiento del derecho de Irán a desarrollar a programa nuclear civil* tras haber convencido a la comunidad internacional de que es exclusivamente pacífico mediante un extenso periodo de *confidence-building*, lo que implica la *suspensión temporal de las actividades de enriquecimiento y la vuelta a la mesa de negociación* (65). En este sentido, la Unión Europea apoyó una parte de la propuesta rusa, presentada el 6 de marzo de 2006, de crear una *joint venture* dedicada al enriquecimiento en territorio ruso. Esta propuesta de acuerdo fue rechazada por Irán porque implicaba una moratoria de su programa de enriquecimiento de uranio a gran escala (aunque preveía la posibilidad de permitirlo a «pequeña escala» lo que a su vez fue descartado por Estados Unidos y por la Unión Europea).

El Consejo de la Unión Europea de 27 de febrero de 2006, deplora la decisión iraní de reanudar sus actividades de enriquecimiento (10 de enero de 2006), apoya la decisión de la Junta de Gobierno del OIEA de implicar al CSNU, solicita mayor transparencia y colaboración de parte de Irán, reafirma su deseo de encontrar una solución diplomática, insiste en su oferta y insta a Irán a revisar su posición «para evitar un amplio deterioro de sus relaciones con la Unión Europea» (66). La decisión unilateral iraní ha puesto a la Unión Europea en una difícil situación: al haber globalizado sus vínculos con Irán y haberlos sometido a la aceptación de los prerequisites nucleares, ya no puede seguir negociando y sólo le queda el castigo o intentar suavizar la posición americana:

«Nous faisons face à un paradoxe: aujourd’hui, le principal levier européen est la perspective d’une amélioration des relations avec l’Iran, alors que celles-ci sont déjà assez bonnes. Le principal levier américain est la menace d’une dégradation des relations, alors que celles-ci sont déjà très mauvaises. Si nous souhaitons travailler ensemble plus efficacement, il peut être utile sinon d’inverser cette situation, du moins de garder à l’esprit que, aux yeux de la majorité des responsables iraniens, la menace (diplomatique du moins) sera toujours plus parlante quand elle viendra de la part des Européens plutôt que des Américains, tandis que l’ouverture sera toujours plus prometteuse quand elle viendra des Américains plutôt que des Européens» (67).

Tras un año de contactos euronorteamericanos para encontrar una solución diplomática a la crisis iraní, la Unión Europea consigue que Estados Unidos se una a una oferta de negociación con Irán que tenga en cuenta, entre otras cosas, el derecho a la energía nuclear con fines pacíficos. A cambio, se compromete a apoyar las sanciones en la ONU siempre y cuando sean «progresivas, proporcionales y reversibles» y que no impliquen el uso de la fuerza. Así, tras el acuerdo del 1 de junio de 2006 entre la *troika* y Estados Unidos, al que se unen China y Rusia, el Consejo Europeo reafirma su compromiso con una «solución diplomática» y subraya el «derecho de Irán» a desarrollar energía nuclear para fines pacíficos, se felicita de la iniciativa de Viena y «pide a Irán» una rápida y positiva

(65) GORDON, P.: «A Transatlantic Front: United Against Iranian Nukes» en *International Herald Tribune*, 15 de septiembre de 2005.

(66) *Conclusions on Iran*, Consejo Unión Europea, 27 febrero 2006, 6674/1/06/Rev1, www.europe.eu.int

(67) ERRE, Ph.: «La crise nucléaire iranienne» en *Annuaire de Politique Etrangère*, p. 710, 2004.

respuesta que permita la vuelta a la negociación» (68). En la Cumbre Estados Unidos-Unión Europea, del 21 de junio 2006, Estados Unidos confirma su voluntad negociadora advirtiendo que en caso de que Irán no acepte la oferta, el CSNU tomará medidas:

«Les États-Unis ont fait savoir qu'ils étaient prêts à se joindre aux négociations si l'Iran acceptait de reprendre la suspension totale et vérifiable de toutes les activités liées à l'enrichissement et de toutes les activités de retraitement, comme le demande l'AIEA. Nous sommes convenus que, si l'Iran décidait de ne pas s'engager dans des négociations, de nouvelles mesures seraient prises par le Conseil de sécurité. Nous encourageons vivement l'Iran à opter pour la voie de la sagesse» (69).

Los miembros del CSNU y Alemania encargan al alto representante de la Unión Europea, Javier Solana, la presentación de la oferta a Irán, en junio. No se llega a ningún acuerdo definitivo debido a un *key point*: la suspensión. Los seis pasan a la fase siguiente: la resolución 1696 de 12 de julio del CSNU por la que se obliga a Irán a suspender su programa de enriquecimiento. Tras el incumplimiento iraní de la fecha límite para la suspensión estipulada en la resolución 1996, el 31 de agosto, la Unión Europea aplica *une double approche*: intensifica los contactos para reabrir la negociación con Irán (70) a la vez que le exige que cumpla con la resolución 1696 so pena de sufrir las consecuencias:

«[...] si l'Iran ne se conforme pas aux exigences du Conseil de sécurité, l'UE s'emploiera à faire adopter des mesures au titre de l'article 41 de la Charte des Nations unies [...] la poursuite par l'Iran des activités liées à l'enrichissement ne laissait à l'UE d'autre choix que de soutenir les consultations relatives à ces mesures. Le Conseil a noté que la porte restait néanmoins ouverte pour des négociations» (71).

El Consejo de 22 de enero deplora que Irán no haya tomado las medidas exigidas y se felicita de la adopción unánime de la resolución 1737 del CSNU que califica de «respuesta necesaria y proporcionada», pues tiene por objetivo los sectores sensibles del programa nuclear y del programa de misiles, asimismo reitera su compromiso por una solución negociada» (72). Tras el acuerdo político del 12 de febrero, el Consejo de la Unión Europea adopta, el 28 de febrero, una posición común respecto a las medidas restrictivas contra Irán, conforme a la resolución 1737: prohibición de venta de bienes o de tecnología, asistencia técnica o ayuda financiera relacionada con el programa nuclear; prohibición de visados a las personas relacionadas con la actividad nuclear o los misiles; medidas para impedir la formación especializada de nacionales iraníes en materias relacionadas con las actividades nucleares y de misiles (73). El 5 de marzo de 2007, el CSNU vuelve a *deplorar* que Irán no haya aplicado la resolución 1737 del CSNU; *reafirma* su apoyo al proceso del CSNU en el caso de que Irán no aceptara aplicar la resolución, pide a la comunidad internacional que apoye este proceso con «toda la firmeza

(68) Declaración sobre Irán, Consejo Europeo, 15-16 de junio de 2006, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/ec/90122.pdf

(69) En: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/er/90395.pdf

(70) En: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/esdp/91189.pdf

(71) En: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/91410.pdf

(72) En: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/92571.pdf

(73) En: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/ecofin/93115.pdf

necesaria» a la vez que mantiene el esfuerzo para llegar a una «solución negociada y durable a la crisis nuclear iraní» (74).

Es claro que la Unión Europea no hubiera apoyado las sanciones (no militares) a menos que provinieran de la ONU y estuvieran apoyadas por China y Rusia porque, *contrariamente a Estados Unidos, tiene mucho que perder y poco que ganar*. De ahí la ambigüedad de las declaraciones europeas en cuanto a la materialización de las amenazas. La política del «garrote», demasiado proamericana y proisraelí, tendría un efecto muy negativo para la paz en Oriente Medio y para la credibilidad de la Unión Europea ampliada en el mundo árabe y musulmán cuando intenta profundizar y ampliar la asociación con sus vecinos mediterráneos. Europa no desea repetir la mala experiencia de las sanciones de Irak, que sólo las padeció el pueblo, mientras que reforzó a la élite de ahí su insistencia en que sean selectivas y sólo afecten a la élite. Tampoco le interesa perder un proveedor clave de hidrocarburos (sobre todo gas) en un momento crucial para diversificar las fuentes de suministro, disminuyendo la dependencia de Rusia y Argelia. Por último, no desearía dejar de influir en la evolución del régimen, vía respeto de los derechos humanos. Europa ha servido de escudo de Estados Unidos y sólo ha conseguido enemistar a un Irán con quien deseaba institucionalizar unas relaciones comerciales y de cooperación, basadas tradicionalmente en el bilateralismo, dotándolas de un componente político y social. Queda por saber si los costes de ese alejamiento podrán ser compensados con un mayor acercamiento a Estados Unidos.

Rusia: la realpolitik

A pesar de la división de la élite política en cuanto a la no proliferación, Rusia no considera a Irán como una amenaza para su seguridad, sino como un excelente mercado para su industria militar. Por una parte, el colapso de la economía ha empujado a lo mejor del mercado ruso, que ha perdido la protección estatal, a buscar clientes en el extranjero; por otra parte, Moscú rechaza la noción de *rogue States*, por tratarse de antiguos clientes; por último, los misiles balísticos no suponen ninguna amenaza para sus tropas estacionadas en el extranjero:

«Iran is also a very important market for Russian conventional armaments, and as it is well known, this issue slowed Russian adherence to the Wassenaar Arrangement. Many arms experts in Russia believe that Iran is another untapped market for Russian weapons, and therefore there is no rational basis for ending arms sales to this country, even after fulfillment of current contracts as was agreed in bilateral U.S. Russian talks. These experts now consider Iran, since the death of Ayatollah Khomeini, just another country that actually has ceased supporting terrorist activity and is no less democratic than some United States allies in the Middle East. These feelings are quite widely shared by the Russian political elite» (75).

Rusia es el *mayor exportador de armas a Irán*. Durante los años 1990, el valor de las ventas fue de 2,3 mil millones de dólares. El contrato de armamento ruso-iraní, rubricado en

(74) En: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/93212.pdf

(75) CORDESMAN, A. H. & AL-RHODAN, K.: «Iranian Nuclear Weapons?...» *opus citada*, p. 176.

diciembre de 2005, concluyó la negociación iniciada en el año 2001. Debido a las presiones americanas, los rusos no satisficieron las demandas iraníes de proveerles con la mejor tecnología defensiva (misiles antiaéreos S-300 y SA-10 *Grumble*), no obstante, Irán ha obtenido de los conglomerados rusos *Koupol* y *Almaz-Antey*, por 700 millones de dólares, siete baterías antiaéreas de altitud baja y media con cuatro lanzaderas TOR M-1/SA 15 *Gauntlet* cada una (76). A esta operación se le añade la inversión de 800 millones de dólares en modernizar siete *Sukhoi-25 K Frogfoot* y 25 *MIG-29 Fulcrum*. Tales ventas deberían haber comportado sanciones americanas contra Rusia en virtud del *Iranian Non-Proliferation Act*, pero el Kremlin se ha apoyado en un protocolo secreto firmado en 1995 entre Al Gore y Víctor Tchernomyrdine, entonces vicepresidente y primer ministro. Con estas adquisiciones Teherán refuerza su limitada capacidad antiaérea y se prepara para una posible intervención aérea contra sus instalaciones nucleares del tipo del ataque israelí contra el reactor iraquí Osirak en el año 1981.

La *cooperación nuclear* es otro de los pilares de la relación ruso-iraní. En enero de 1995, Rusia firmó un contrato con Irán de 800 millones de dólares para completar, en diez años, dos reactores de la central de Bushehr. A pesar de las promesas de Putin de no proveer a Irán con el reactor, a menos que cumpliera las garantías del OIEA, Moscú y Teherán firmaron, en el año 2005, un acuerdo de abastecimiento de fuel, abriendo la vía para que Bushehr estuviera operativo a finales de 2006; los problemas financieros lo han retrasado hasta septiembre de 2007. Moscú ha decidido continuar su cooperación nuclear para fines pacíficos con el nuevo Gobierno iraní, que desea construir seis nuevos reactores y, deseosa de no perder su contrato nuclear, ha puesto sobre la mesa de negociaciones, la posibilidad de proveerle con uranio débilmente enriquecido. Incluso con estas garantías rusas, la preocupación internacional reside en que Irán utilice la tecnología y los reactores provistos por Rusia para un programa nuclear militar encubierto (77).

Hasta junio de 2006, ni Rusia ni China apoyaban las sanciones contra Irán. De visita a Pekín, el ministro ruso de Asuntos Exteriores afirmaba el 16 de mayo:

«Ni Rusia ni China, como lo confirmamos hoy, pueden respaldar el lenguaje de una posible resolución del CSNU que podría incluir el pretexto para medidas coercitivas o más enérgicas» (78).

Sin embargo, sólo unas semanas después ambos países llegaban a un acuerdo con la *troika* y Estados Unidos sobre la propuesta negociadora a Irán que, en el caso de ser rechazada, conduciría a la vía sancionadora en el CSNU.

La amenaza de intervención militar americana ha podido pesar en el cambio de actitud de Moscú que pretende conservar sus acuerdos nucleares y militares con Teherán. Cuando firmó el acuerdo de cooperación nuclear con este país se comprometió ante la OIEA, Estados Unidos y la Unión Europea a impedir que Irán adquiriera capacidad nu-

(76) GRUSELLE, B. & PAYRE, G.: «Iran: La défense aérienne face à una attaque préventive contre ses sites nucléaires» en *Notes FRS*, p. 1, 16 de enero de 2006.

(77) CORDESMAN, A. H. & AL-RHODAN, K.: «Iranian Nuclear Weapons?...» *opus citada*, pp. 158-159.

(78) 16 de mayo 2006, visita de ministro de Asuntos Exteriores ruso a Pekín.

clear. Un Irán nuclear no le interesa por dos razones: la escalada de proliferación en una región vital para el planeta y una amenaza nuclear muy cerca de su frontera. Por ello, Rusia aceptó llevar a Irán ante el CSNU desbloqueando el proceso, pues China no se hubiera atrevido a imponer un veto. Así, mientras Moscú negocia la venta de más reactores nucleares a su socio persa, le intenta convencer vía sanción de que abandone el enriquecimiento de uranio.

La próxima ampliación al este de la OTAN (decidida en la Cumbre de Riga de 29 de noviembre de 2006) y el estacionamiento de misiles en Polonia y República Checa junto a las acciones «unilaterales» de Estados Unidos (Irak y los planes de «guerra de las galaxias») suponen para Vladimir Putin una mayor amenaza que el programa iraní. En su discurso en la Conferencia de Seguridad de Múnich, el 10 de febrero de 2007, el presidente ruso criticó abiertamente a Washington por querer hacer «un mundo unipolar» con acciones al margen de la legalidad, recordó que la OTAN «no es una organización universal» y que el repliegue en «nuestras fronteras» no refuerza la confianza mutua y reclamó paciencia y sensatez porque Irán no constituye una amenaza para Europa:

«Los misiles iraníes, unas 1.700 unidades en total, tienen una capacidad de alcance de 2.000 kilómetros.» «Y sí está clarísimo que Irán no podrá dotarse de misiles que puedan alcanzar Europa, porque estamos hablando de un alcance de entre 5.000 y 6.000 kilómetros.»

La cooperación americano-rusa se basa en el pragmatismo. Aunque compartan intereses: la lucha contra el terrorismo, la proliferación, el islamismo radical, algunas cuestiones energéticas y la estabilidad regional en Asia Central y Oriente Medio, el acercamiento americano-ruso, lanzado tras el 11-S, se ha centrado en el corto plazo, no en valores a largo plazo. Además, la renacionalización del petróleo y la nueva crisis de los misiles han producido un enfriamiento de las relaciones en comparación con el primer mandato de Bush (79). Ello contrasta con el acercamiento ruso-chino consagrado con los acuerdos energéticos del año 2005 y revitalizado con la cooperación estratégica decidida en la Cumbre de Moscú de marzo de 2007 en pos de «la estabilidad en Asia Central y en Asia Pacífico». La cuestión iraní se enmarcaría en este equilibrio estratégico regional.

China: hidrocarburos y equilibrio regional

Como se descubrió a principios de los años 1990, China fue el mayor proveedor de tecnología nuclear a Irán durante la década de los años 1980. La cooperación sirio-iraní incluyó la formación de científicos iraníes, la venta de dos minireactores y el suministro del equipo necesario para el enriquecimiento de uranio y la fabricación de fuel. Estas revelaciones y sus implicaciones han jugado un papel en las relaciones entre Estados Unidos y China, Washington siempre ha sospechado que Pekín pudo haber suministrado el diseño del arma nuclear a Teherán.

Tras la tardía incorporación china al TNP (1992), Estados Unidos ha presionado para que suspendiera su cooperación nuclear con Irán. En el año 1997, China rompió un proyec-

(79) STRUYE, T.: «Le second mandat Bush: des changements en perspective?» en *Cahiers du RMES*, volumen II, p. 90, 2005.

to de conversión de uranio y, a partir de 1998, implantó nuevos controles a sus exportaciones de equipos de doble uso. Mientras el Gobierno mantiene sus compromisos, las empresas chinas son acusadas por Estados Unidos de ayudar a Irán. En diciembre de 2005, el Departamento de Estado sancionó a seis compañías chinas, justificando dichas medidas como un instrumento para restringir los esfuerzos iraníes para desarrollar misiles y ADM. La reacción del Gobierno chino ante las sanciones a dos de sus empresas clave, China North Industries y China National Aero-Technology Import & Export, fue rotunda:

«We are strongly dissatisfied with and firmly apposed to the United States government sanctioning Chinese companies... (China) has always adapted a serious and responsible attitude on the antiproliferation issue and has adopted a serious of effective measure to strengthen export management control» (80).

Los acuerdos multimillonarios de petróleo y gas natural con Irán (70.000 millones de dólares) son clave para la expansión económica china. Por ello, este país ha anunciado que bloquearía cualquier esfuerzo de sancionar a Teherán en el CSNU. El incremento imparable de la demanda de petróleo lleva a una mayor presencia en Oriente Medio; China ofrece a cambio apoyo diplomático, armas y tecnología, incluida la asistencia en el desarrollo de ADM (81).

La apertura económica, iniciada en los años 1990, ha convertido a China en un poder económico global que, a partir del año 2010, alcanzará la primera posición en términos de producto interior bruto. Por el momento, la prioridad política es la estabilidad interna y Taiwan; de ahí que la influencia americana en la región suponga un gran desafío. Por una parte, las relaciones comerciales con Estados Unidos son excedentarias (tras un periodo de condena, los abusos a los derechos humanos ya no son un impedimento); por otra parte, habiendo aprendido las lecciones del Golfo, China se ha embarcado en un programa de modernización militar basado en la renovación de sus fuerzas convencionales, en la innovación nuclear (posee los únicos misiles capaces de amenazar el territorio americano) así como en un sofisticado programa espacial. Por los comunes intereses geopolíticos y económicos, China ha estrechado sus lazos con Rusia con acuerdos militares, energéticos, tecnológicos y de inversión. Este eje preocupa a Estados Unidos, que ve en China un nuevo superpoder y un fuerte competidor en el control de hidrocarburos; por ello trata de contenerla acercándose a sus tradicionales enemigos: Taiwan, Japón e India.

Más allá de los intereses petroleros y económicos, la visión común que comparten China e Irán (y Rusia) sobre un mundo multipolar, rechazo del unilateralismo americano y sus miedos geopolíticos frente a Estados Unidos constituyen muchos factores suplementarios de acercamiento. Tanto Pekín como Teherán desconfían de la penetración militar americana y de la OTAN en Afganistán y en Asia Central en el marco de la guerra contra el terrorismo. Este despliegue se percibe como una amenaza potencial para la seguridad de ambos países, pues refuerza el cerco militar americano. Este contexto les ha acercado después del 11-S. Para China, Irán tiene un papel estabilizador en la región, lo contrario que para Esta-

(80) «The long march to privacy» en *The Economist*, p. 56, 14 de enero de 2006.

(81) LUFT, G.: *America's oil dependence and its implications for U.S. Middle East policy*, p. 3, 20 de octubre de 2005.

dos Unidos. Para Pekín (como para Moscú), Teherán es un importante contrapeso frente a la influencia mundial de Washington. Ambos comparten un interés en limitar la influencia americana en las regiones del golfo Pérsico y de Asia Central.

Desde el punto de vista chino, se trata de asociar a Irán a las dinámicas regionales de Asia Central. Ambos países comparten intereses comunes en la región y existen importantes áreas de cooperación posible entre ellos (relaciones económicas y proyectos energéticos). La posición de la China respecto al *dossier* nuclear iraní refleja una serie de intereses heterogéneos y a veces contradictorios (82). Pekín desea proteger sus intereses energéticos y los vínculos económicos y políticos privilegiados que ha desarrollado con Irán desde hace décadas. A ello se añaden factores de índole psicológica y que afectan a su imagen. Por razones históricas, China es muy sensible a la independencia y soberanía nacional así como a la injerencia extranjera en los asuntos interiores de un Estado. Asimismo, se considera como valedora de los países del «Sur», lo que la lleva a evitar elegir posiciones demasiado occidentales. Tampoco es muy favorable a la adopción de sanciones internacionales. Por último, la crisis iraní le ofrece la posibilidad de reforzar su credibilidad y su papel internacional. Algunos analistas creen la «llave» de la crisis iraní se encuentra en «Pekín» (83). Este conjunto de factores la incitaría pues a ser «comprensiva» –hasta un límite– respecto a las ambiciones nucleares de Teherán y a apoyarlo en el campo nuclear civil, a pesar de la existencia de riesgo proliferación ligado a este programa y a la experiencia de la «ocultación» del programa iraní durante dos décadas.

La postura de China respecto a Irán es: oposición a la proliferación de armas nucleares; apoyo al sistema internacional de no proliferación nuclear y compromiso con una solución pacífica del problema nuclear de Irán por medio de la diplomacia y la negociación. Retoma los argumentos de la Unión Europea «los países firmantes gozan del derecho de uso pacífico de energías nucleares y, al mismo tiempo, deben cumplir con los deberes correspondientes» y aboga por «el consenso de la comunidad internacional sobre la perseverancia en resolver el problema nuclear de Irán por canales diplomáticos» (84).

En efecto, China desea evitar las fricciones tanto con Estados Unidos como con Europa. Esta última es su primer socio comercial, técnico y científico. Además, como país miembro del TNP, debe apoyar la no proliferación de armas nucleares. Como lo ha reiterado en numerosas ocasiones, se opone oficialmente a la proliferación de ADM. Así, China mantiene un compás de espera, acepta lo que diga la mayoría y no se pronuncia oficialmente sobre la cuestión espinosa del embargo económico para preservar a la vez los vínculos con Teherán y sus relaciones con Occidente.

Las opciones ante un Irán nuclear

Antes de analizar las posibles alternativas ante un eventual Irán nuclear, es importante precisar dos puntos: por una parte, las conclusiones objetivas del OIEA sobre el progra-

(82) SHEN, D.: «Iran's nuclear ambitions test China's Wisdom» en *The Washington Quarterly*, 29, número 2, pp. 55-66, primavera 2006.

(83) HEISBOURG, F.: «La clé de la crise iranienne est à Pékin» en *Le Monde*, 1 de septiembre de 2005.

(84) En: <http://www.embajadachina.es/esp/fyrth/t235829.htm>

ma iraní; por otra parte, las disposiciones del TNP sobre el derecho a desarrollar y utilizar energía nuclear por parte de un país no nuclear y sus limitaciones.

Tras más de 1.500 actividades de inspección en Irán desde febrero de 2003, el OIEA *no ha podido afirmar que este país esté desarrollando su potencial nuclear militar*. La conclusión del Informe que El Baradei presentó el 24 de mayo de 2007 es que:

«The OIEA is unable to conclude that there are no undeclared nuclear materials or activities in Iran.»

A pesar de que el OIEA está empleando mayores medidas de verificación que en cualquier otro país, no ha sido capaz de aclarar algunas cuestiones clave debido a la «falta de transparencia y cooperación de Irán». *Sin una conclusión objetiva apoyada por pruebas de peso para terminar con las sospechas, la cuestión es puramente política*. Por ello, todas las declaraciones solicitan que Irán implemente medidas objetivas para crear confianza en la comunidad internacional demostrando la finalidad pacífica de su programa. Lo que se está discutiendo va más allá de la evaluación técnica del programa iraní, *consiste en determinar si Irán ha violado sus obligaciones con el TNP y si persigue dotarse del arma nuclear*.

Ante la falta de pruebas objetivas, ¿basándose en qué criterio legal se puede obligar a Irán a renunciar o a suspender su programa nuclear? El derecho a desarrollar energía nuclear es dependiente del cumplimiento de las obligaciones artículo II del TNP, y las pruebas de la OIEA no han demostrado que Irán haya incumplido este artículo. Incluso si ha faltado al artículo III, no cumpliendo las salvaguardas del OIEA, *su derecho a desarrollar y utilizar energía nuclear está intacto*. En ello se ha basado la postura «legalista» iraní para negarse a cualquier renuncia o suspensión indefinida de su programa. Como el TNP no prevé que un Estado que incumpla las salvaguardas del OIEA deba suspender sus actividades nucleares, *Estados Unidos ha presionado a sus socios europeos para que admitan la suspensión de la cooperación nuclear en ese supuesto* (85). El problema reside en el carácter voluntario, y no universal, del TNP así como en la no obligatoriedad del Protocolo Adicional, único instrumento que obliga al Estado a demostrar que no busca fines militares.

Las sanciones

Rusia y China deseaban que la cuestión nuclear iraní se resolviera exclusivamente en el marco del OIEA, en términos técnicos, no políticos, en consecuencia, se opusieron a que el CSNU del 29 de marzo 2006 hiciera alusión al artículo séptimo de la Carta de la ONU («amenaza a la paz y a la seguridad internacional») que suponía abrir la puerta a las sanciones. A pesar de haber apoyado la política americana, consistente en transmitir el *dossier* al CSNU, y haber amenazado a Irán con congelar acuerdos a largo plazo, la Unión Europea se había mostrado ambigua sobre la posibilidad de implementar medidas concretas contra Irán. Como no tiene nada que perder y mucho que ganar, y ante la imposibilidad de internacionalizar las sanciones en la ONU, Estados Unidos pretendió asegurarse que la Unión Europea, el mayor socio comercial de Irán, castigara a Teherán con el

(85) *U.S-EU declaration on the Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, 26 de junio de 2004, www.whitehouse.gov

aislamiento y, si es posible, con sanciones económicas. De ahí su compromiso con la posición negociadora de la Unión Europea a cambio de que ésta aceptara imponer sanciones a Irán. Lo que Estados Unidos sabía desde el principio era que exigiendo como *préalable* algo inaceptable para Irán, la negociación fracasaría y la Unión Europea debería asumir su compromiso de llevar el tema al CSNU. Después la clave sería, como hemos visto, primero, la disposición rusa para abrir la vía de las sanciones; después, la posición china en cuanto a aplicar sanciones con gran impacto para Irán: es decir, el petróleo. Una vez que el primer escollo se ha solventado, de seguir con la vía diplomática para arreglar el contencioso, el próximo paso que ha de dar Estados Unidos es forzar a China para que aplique dichas sanciones. Pero, ¿cómo? misión imposible.

El tema de las sanciones es complicado. Lo primero sería definir realmente qué objetivo último se persigue, en función del cual elegir el tipo de medidas más adecuadas. Las diferencias entre la finalidad de las sanciones de los diferentes países son el *quid* de la cuestión. *Para la Unión Europea, China y Rusia se trata simplemente de evitar que Irán desarrolle el arma nuclear, mientras que Estados Unidos busca impulsar un cambio de régimen.* Si el debate internacional se centra en esas diferencias insalvables, las sanciones no servirán de nada; si, además sólo perjudican al pueblo, como pasó en Irak, se alejarían de su misión. Las divergencias en las *intenciones nucleares de Irán* entre los socios euroatlánticos son otro escollo importante. La Unión Europea, Rusia y China consideran que Irán se siente amenazado y sólo buscaría desarrollar poder nuclear como medida de disuasión; Estados Unidos sostiene que, dado su apoyo al terrorismo, el país persa desea conseguir el arma nuclear para amenazar la estabilidad en la región y controlar el suministro del petróleo. En este punto, hay que mencionar a Pakistán e India: ambos son ejemplo de perseverancia del programa nuclear a pesar de las sanciones, debido a que la percepción de amenaza a su seguridad nacional era superior a cualquier otro tipo de amenaza. La retirada de las sanciones americanas y su aceptación como países nucleares es un peligroso precedente.

Si es difícil definir la naturaleza de las sanciones, no lo es menos controlar su cumplimiento, dada la política iraní de diversificación comercial y la globalización económica (86). Entre los años 2000 y 2004, el volumen de comercio ha doblado con los miembros permanentes del CSNU, salvo Estados Unidos. Además Irán ha estrechado sus vínculos a largo plazo con estos países: es un proveedor clave de energía a China (consume el 5% de sus exportaciones) con quien ha firmado en 2005 un acuerdo de inversión de 1.000 millones de dólares en Yadavarán que implica la compra de diez millones de toneladas de gas al año; ha firmado acuerdos comerciales, militares y de cooperación nuclear con Rusia y, varias empresas francesas, italianas y británicas han invertido fuertemente en su sector energético. Es evidente que estos países no accederán a las sanciones a menos que se demuestre objetivamente que Irán constituye una amenaza para la paz y la seguridad mundiales y que las medidas sean efectivas para contener tal amenaza.

(86) Sus principales mercados de exportación son: Japón (18,4%), China (9,7%), Italia (6%), Suráfrica (5,8%), Corea del Sur (5,4%), Taiwán (4,6%), Turquía (4,4%) y Países Bajos (4%). Sus principales proveedores son: Alemania (12,8%), Francia (8,3%), Italia (7,7%), China (7,2%), Emiratos Árabes Unidos (7,2%), Corea del Sur (6,1%), Rusia (5,4%).

Entre las sanciones posibles se analiza el *embargo de petróleo y de armas*. En cuanto al primero, el problema es que el petróleo iraní es esencial para mantener los precios mundiales. Si se restringe el suministro, la presión de sus principales mercados (China, Japón, Corea del Norte y Taiwán) sobre otras fuentes de abastecimiento sería contraproducente. Cualquier interrupción temporal generaría pánico y aumento de los ya demasiado elevados precios, con la consiguiente repercusión negativa sobre la economía mundial, dada la imposibilidad de reemplazar la oferta (Arabia Saudí es el único país con capacidad para aumentar su producción y los *stocks* mundiales sólo cubren dos años en demanda constante). El arma del petróleo estaría en manos de Irán quien podría «cerrar» el estrecho de Ormuz (por donde transita el 85% del comercio mundial de petróleo) o decretar un embargo selectivo como respuesta a otro tipo de sanciones. El embargo total de armas a Irán afectaría principalmente a Rusia y, en menor medida a China y Europa, por lo que este tipo de sanción no sería apoyada por el CSNU.

La opción militar

Estados Unidos ha utilizado sutilmente el espectro de la amenaza militar (haciéndola creíble con el despliegue en la zona) como palanca para forzar la unanimidad en el CSNU ante la negativa de Irán a aceptar su propuesta-*diktat*. Pero, una cosa es sancionar y otra, aplicar sanciones que «obliguen» a los *mullhas* a cambiar de estrategia nuclear. Así, ante la improbabilidad de las segundas, Estados Unidos podría plantearse seriamente en la posibilidad de una intervención militar. La cuestión política es ¿se podrá permitir otra guerra no legitimada por el CSNU? y ¿cómo reaccionaría la opinión pública americana?, la cuestión militar, ¿podría combatir en dos teatros simultáneamente?

La respuesta tiene que ver más con la guerra de Irak y su posguerra. La oposición de Rusia, China y Francia a la guerra fue un aviso de que no se secundaría ninguna *pre-emptive war*; la difícil posguerra ha mostrado la imposibilidad de una victoria final. Desde estas perspectivas, una guerra en Irán sería aún más difícil de ganar. A ello hay que añadir: la enorme deslegitimación americana en el mundo árabe y musulmán tras la «guerra contra el terror» y la invasión de Irak, el peligroso efecto precedente del triunfo democrático de Hamás, la «victoria» de Hezbollah frente a Israel, la situación de «guerra civil» en los territorios palestinos, el bloqueo de la paz en Oriente Medio y la difícil posición de Israel amenazada por el Irán nuclear, las guerrillas de Al Qaeda en Irak y los grupos terroristas palestinos.

Por otra parte, habría que definir *el objetivo de la intervención militar: el desarme nuclear o el cambio de régimen*. (La experiencia de las dos guerras de Irak también sirven de ejemplo: ¿aceptaría Estados Unidos un régimen iraní desarmado?). En función de uno u otro, se presentan tres opciones: ataques disuasorios, coercitivos y demostrativos; destrucción de las instalaciones nucleares o ataques generalizados. Las opciones de respuesta de Irán serían: ataque contra las fuerzas americanas en Afganistán e Irak; apoyo a la guerrilla en Irak, respaldo de la población y las Fuerzas de Seguridad chií en Irak para luchar contra la presencia americana en el país; ataque terrorista o con ADM contra Estados Unidos; agresión a Israel con ADM; cierre del estrecho de Ormuz; corte del suministro de hidrocarburos; creación de una alianza con Al Qaeda para atacar a Estados Unidos.

El problema es que aún no se sabe exactamente en qué estado se encuentra el programa nuclear, ni dónde están todas sus instalaciones, por lo que se debería incluir una posible respuesta nuclear entre las represalias iraníes. Otra cuestión es que el único escenario posible en caso de guerra es el peor debido a la consolidación del régimen, al apoyo de la población y a la falta de alternativa política: se espera que haya una resistencia muy fuerte contra Estados Unidos (e Israel), incluso con el uso de las ADM, y utilización del arma del petróleo. Por último, la intervención israelí, sin el consentimiento de Estados Unidos, podría desencadenar una escalada en el conflicto.

Ya lo advirtió El Baradei:

«Las sanciones son una mala idea. No estamos enfrentando una amenaza inminente. Necesitamos bajar el tono» (87).

La cuestión depende de si Estados Unidos está dispuesto a tragarse el orgullo y sentarse a negociar directamente con Irán olvidándose de cambios de régimen que acarrearían mayor desestabilización en una región vital cuya intervención ha sumido en el caos. O si, por el contrario, prefiere seguir contribuyendo a la profecía del «choque de civilizaciones». La respuesta es política, no militar.

Conclusiones

Sesenta años después de las tragedias de Hiroshima y Nagasaki, la comunidad internacional es incapaz de limitar y eliminar las armas nucleares. El arma nuclear sigue siendo objeto de deseo, sobre todo en un clima de contestación a la *pax americana* y de incertidumbre internacional. Para Estados Unidos es una nueva forma de enfrentarse a la nueva amenaza (impedir el resurgimiento de un poder regional en una zona vital, vendiéndolo como lucha antiterrorista), para otros, es esencialmente una garantía de independencia frente a sus enemigos. Estas diferentes visiones, ofensiva y defensiva, son la clave para entender las posiciones de los actores respecto del *dossier* nuclear iraní, y en relación con el TNP. Este Tratado restringe el desarrollo y la utilización de armas tácticas, por lo que la estrategia ha consistido en boicotearlo desacreditándolo como instrumento de control de la proliferación, bloqueando cualquier reforma que supusiera aceptar mayores limitaciones o compromisos y premiando a los países no signatarios (eliminación de las sanciones a Pakistán e India, firma de un acuerdo de cooperación nuclear con esta última y vista gorda con Israel). El *dossier* iraní le brinda una nueva oportunidad para enterrar definitivamente el TNP y relanzar la política de contraproliferación; Estados Unidos sigue prefiriendo las *coalitions de volontaires* al multilateralismo.

En efecto, la crisis iraní replantea la cuestión de la validez-legitimidad de la *pre-emptive war*. A lo largo del año 2002, meses después del 11-S, teoría y hechos, que se suceden (¿casualidad o causalidad?) justifican la política de contraproliferación: estrategia nuclear americana, definición del «eje del mal» (Irak, Irán y Corea), descubrimiento de programas de ADM en Irak e Irán y confesión del doctor Kahn, doctrina de seguridad nacio-

(87) El Baradei «Las sanciones a Irán son una mala idea» en *INRA*, 30 de marzo de 2006.

nal con la justificación de la *pre-emptive war* y doctrina para combatir las ADM. En el año 2003, se pasa a la práctica con la guerra de Irak y se prepara la segunda fase: intervención en Irán y negociación con Corea (ya retirada del TNP). Algo falla. Se destapa la manipulación americana en Irak (no hay ADM ni vínculos con el terrorismo) y las consecuencias de la invasión son catastróficas: por una parte, los terroristas islámicos tienen un nuevo frente para combatir a Occidente, por otra, la posguerra ata las manos a Washington para frenar militarmente el programa iraní. La solución consiste en localizar las instalaciones y ganar tiempo antes de que Irán tenga capacidad nuclear. La Unión Europea debe obtener de Teherán la firma del Protocolo Adicional (que permite unas inspecciones en instalaciones no declaradas) y un cese temporal de las actividades de enriquecimiento. La renuncia definitiva al programa doméstico es el precio que la Unión Europea deberá exigir a Irán para firmar el acuerdo de asociación; este *diktat* americano tiene como objeto distraer la atención y conseguir de la Unión Europea un compromiso para apoyar las sanciones.

Si es evidente que Irán no va a renunciar a su programa nuclear, verdadera política nacional, no lo es tanto que tenga voluntad de desarrollar la bomba y mucho menos que esté dispuesta a utilizarla, como pretenden vender los americanos e israelíes para internacionalizar el problema y obligar a la comunidad internacional a tomar medidas ante la imposibilidad de intervenir militarmente. El fracaso de la política de sanciones en el CSNU hace que la llave de la crisis iraní, de la que depende la supervivencia del TNP, vuelva a estar en manos de Bush, pero ¿cómo podría el padre de la cruzada antiterrorista sentarse a negociar con un régimen islámico demonizado desde hace más de 25 años, considerado terrorista y que además ha amenazado con destruir a su gran aliado Israel, sobre todo cuando de lo que se trata es de construir confianza, no de firmar un acuerdo comercial?

Sea como fuere, Estados Unidos tiene las manos atadas frente a Irán al no contar con una alternativa válida para impedir que desarrolle su programa nuclear. La única opción sería permitirle desarrollarlo bajo una serie de condiciones y garantías, porque en el caso de que Irán opte por la retirada, ya no habrá freno para la proliferación nuclear en la región clave para el futuro de la energía mundial. Cabe pues preguntarse si la intoxicación mediática y las reiteradas amenazas de intervención militar no son más que una estratagema para empujar a la comunidad internacional a aislar y sancionar al régimen teocrático (y obtener por fin su caída) en un momento en que se empantana la situación en Irak y el triunfo de Hamás mueve el espectro de la llegada democrática del islamismo radical. Cuando suenan campanas por el petróleo barato, la demanda china es imparable y su política energética muy agresiva, Arabia Saudí no es de fiar, Irak no se levanta y todavía no se han desarrollado productos sustitutivos a la gasolina, la lucha por el control de los hidrocarburos de la región es una necesidad vital para Estados Unidos. Todo ello explicaría este apremio tras más de 25 años de estupor:

«Une seule menace de déséquilibre global pèse aujourd'hui sur la planète: l'Amérique elle-même, qui de protectrice, est devenue prédatrice» (88).

(88) TODD, E.: *Après l'empire*, Gallimard, 2002, citado en ADAM, B.: «Les échecs de la guerre préventive» en *Les nouvelles du GRIP*, 38, 4/05, 2005.

Bibliografía

- BEEMAN, W. O.: *The «Great Satan» vs. The «Mad Mullahs»*. How the United States and Iran Demolize each other, Praeger, Londres, 2005.
- BROMLEY, M. & alii.: «Bunker Busters: Washington's Drive for New Nuclear Weapons» en *BASIC*, julio de 2002, www.basicint.org
- CORDESMAN, A. H. & AL-RHODAN, K.: «Iranian Nuclear Weapons? The Threat from Iran's WMD and Missile Programs» en *CSIS*, 2006, www.csis.org
- DAGUZAN, J. F. «La prolifération après la guerre d'Irak» en *Annuaire Stratégique et Militaire*, pp. 65-90, septiembre de 2004.
— «Prolifération: mythe ou réalité?» en *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 2004, www.frstrategie.org
- ELLIS, J.: «The Best Defense: Counterproliferation and U.S. National Security» en *The Washington Quarterly*, 26, primavera de 2003.
- ERRE, Ph.: «La crise nucléaire iranienne» en *Annuaire de Politique Etrangère*, 2004.
- FRANCIS, C.: «Le régime nucléaire. Les efforts de la Communauté Internationale en matière de désarmement et non prolifération» en *GRIP*, 43, p. 2005, www.grip.org.
- GNESOTTO, N.: «Le défi de la prolifération-Perspectives européennes» en *Cahiers de Chaillot*, 66, diciembre de 2003, www.ies.org.
- HOWARD, R.: *Iran in Crisis? Nuclear Ambitions and the American Response*, Zed Book, Londres, 2004.
- «Iran: Where Next on the Nuclear Standoff?» en *Middle East Report*, 22 noviembre 2004, www.crisisgroup.org
- LACORNE, D.: «États-Unis: surveiller et punir tous les coins noirs de l'univers» en *Critique Internationale*, 17, 2002.
- LUFT, G.: «America's oil dependence and its implications for U.S.» en *Middle East Policy*, 20 de octubre de 2005.
- MERCHET, J.: «La vérité sur les armes de destruction massive» en *Politique Internationale*, 103, primavera de 2004.
- MILTON, B. & HINCHCLIFFE, P.: *Conflicts in the Middle East since 1945*, Routledge, Londres, 2001.
- National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, diciembre de 2002,
- Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, 1998 y 2006.
- STRUYE, T.: «Le second mandat Bush: des changements en perspective?» en *Cahiers du RMES*, volume II, 1, verano de 2005.
- TERTRAIS, B.: «Iran: la bombe fin 2008?» en *Notes de la FRS*, 15 de marzo de 2006.
— «L'Europe face à la prolifération nucléaire» en *Cahiers de Chaillot*, 66, diciembre de 2003, www.ies.org.
- The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre de 2002, www.whitehouse.gov
- En www.globalsecurity.org/
- En www.iaea.org/
- En www.iranwatch.org/

