

Medio Oriente y no proliferación, primeras impresiones sobre el acuerdo nuclear del p5+1 e Irán

Middle East and Non Proliferation, first impressions about the nuclear deal between the p5+1 and Iran

Enrique Paredes Frías*

Resumen

En el artículo se establecen los antecedentes básicos de la no proliferación, en particular en Medio Oriente. Se aborda el programa nuclear de Irán y se explica el contexto del acuerdo celebrado entre el p5+1 (E3/EU+3) e Irán. Se revisa la carrera armamentista y el Tratado de No Proliferación Nuclear, los programas nucleares de Egipto, Siria, Libia, Iraq e Israel. El trabajo también explica la evolución del proyecto nuclear de Irán, la estrategia de la doble vía, las negociaciones entre el p5+1 que llevaron al más reciente acuerdo (JCPOA) y las perspectivas sobre su cumplimiento. El texto concluye que en el Medio Oriente, desde el punto de vista de la no proliferación, sólo el programa de Israel es preocupante.

Palabras clave: Medio Oriente, armas nucleares, no proliferación, Irán, Organismo Internacional de Energía Atómica, relaciones internacionales.

Abstract

The article reviews the basic background of non proliferation in general terms and specifically in the Middle East, it comments Iran's nuclear program and explains the context surrounding the deal between Iran and the p5+1 (E3/ EU+3). Globally, the article assesses the arms race, non proliferation efforts and the NPT. Regionally, it briefly reviews nuclear programs that have been of concern but have ceased to be so, Egypt, Syria, Libya, Irak, as well as the worrying case of Israel. Next, the article explains the evolution of Iran's nuclear program, the double track strategy, the negotiations with the p5+1 that resulted in a

* Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de Occidente y diploma de Estudios Avanzados y Suficiencia Investigadora por la Universidad de Granada en el programa "Paz, conflictos y democracia". Candidato a doctor en dicho programa por la misma institución. Miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 2009, subdirector de litigio internacional entre 2009 y 2012 y encargado de la sección consular en la Embajada de México en Líbano de 2012 a la fecha. Correo electrónico: enriqueparedesfrías@gmail.com

nuclear deal and the prospects for its fulfillment. The text concludes that from the point of view of non proliferation in the Middle East, only Israel's program is a matter of concern.

Key words: Middle East, nuclear weapons, non proliferation, Iran, International Atomic Energy Agency, international relations.

Introducción

Después de más de dos décadas de sanciones y aproximadamente 13 años de negociaciones,¹ el 14 de julio de 2015 Irán y el p5+1 lograron un acuerdo para limitar y dar transparencia al programa iraní a cambio del levantamiento de sanciones económicas.

Este artículo busca asentar elementos básicos para comprender el contexto del acuerdo, la no proliferación en general, el panorama en Medio Oriente, el programa nuclear de Irán en específico, la estrategia de la doble vía (sanciones y negociaciones) y, por último, los acuerdos de julio. Como preámbulo, y con la finalidad de evitar consultas paralelas, también hace las precisiones más elementales de los términos técnicos necesarios para comprender el argot nuclear.

En las primeras secciones se hace un repaso a partir de los comienzos del debate sobre la energía y el armamento nuclear hasta el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP); después se comentan de manera breve los proyectos nucleares que fueron neutralizándose en el Medio Oriente, y se revisa someramente el programa de Israel. Al llegar a su punto medio, el artículo explica la evolución del proyecto iraní, asentando algunos elementos geoestratégicos que lo rodean y detalla las posiciones asumidas por Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En los últimos apartados detalla el contenido de los dos acuerdos a los que llegó el p5+1 con Irán, el interino (Plan de Acción Conjunto, JPOA, por sus siglas en inglés) y el final (Plan Comprensivo de Acción Conjunto, JCPOA, por sus siglas en inglés). A manera de conclusión, el artículo hace observaciones preliminares sobre las repercusiones que podría tener el acuerdo y concluye que en la actualidad, y desde el punto de vista de la no proliferación, sólo el programa de Israel es preocupante.

¹ Para el caso de las sanciones, esto es así si se empiezan a contar los años a partir de la “Ley Iraq-Irán de no proliferación (1992)” sin tomar en cuenta las de terrorismo (1984). En el caso de las negociaciones, aunque las hubo desde los años del Shah, fue “borrón y cuenta nueva” después de la Revolución Islámica, por lo que el conteo se propone a partir de 2002, cuando se reveló una buena parte de su programa nuclear. Esto se desarrolla en apartados posteriores.

Aspectos básicos técnicos sobre el desarrollo de armas nucleares

Hay dos grandes vías para obtener uranio enriquecido y plutonio apto para uso militar (los dos elementos básicos para la fabricación de armamento nuclear). Una es, como su nombre lo indica, enriqueciendo uranio, y la otra es reprocesando el combustible que se utiliza en los reactores nucleares para obtener plutonio.

El uranio se puede enriquecer a través de distintos métodos, ya sea por difusión gaseosa (una técnica usada por Estados Unidos y Francia), mediante centrifugación gaseosa (Reino Unido, Rusia, Sudáfrica e Irán), y por separación electromagnética de calutrones (Irak). Como se verá más adelante, el reactor nuclear de Teherán requiere como combustible uranio enriquecido al 20 por ciento, mientras que para usarlo en armamento nuclear es necesario hacerlo aproximadamente al 93 por ciento.

El plutonio se obtiene por extracción; el uranio usado como combustible en los reactores nucleares puede reprocesarse para obtener plutonio, ya sea para reutilizarlo como combustible en los reactores o bien para crear armas nucleares.² Estos dos aspectos del ciclo nuclear, el enriquecimiento de uranio y la extracción de plutonio mediante reprocesado, constituyen la preocupación principal para la no proliferación.

La no proliferación nuclear y Medio Oriente, los inicios

El tema de la no proliferación nuclear se empezó a debatir tan pronto como terminó la Segunda Guerra Mundial. Aunque el fin del conflicto bélico colocó a Estados Unidos en una posición privilegiada para moldear un nuevo orden internacional, para lograr un mecanismo de control internacional sobre las bombas atómicas era necesario lograr que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) cooperara, sólo así se podría impedir que otros países las obtuvieran y utilizaran como disuasivos en sus políticas exteriores.

Un obstáculo a la cooperación fue que desde 1942 Estados Unidos intuía que el espionaje soviético había infiltrado el proyecto Manhattan y que para septiembre de 1945 lo sabía con certeza, pues un empleado de la Embajada soviética en Canadá había hecho declaraciones sobre la red de espionaje; el gobierno se había enterado primero por su director de inteligencia, Edgar Hoover, y poco después por el viaje especial a Washington del primer ministro MacKenzie King para informar al presidente Harry S. Truman al respecto.

² Ian Jackson, "Nuclear Energy And Proliferation Risks: Myths And Realities In The Persian Gulf" en *International Affairs*, vol. 8, núm. 6, The Royal Institute of International Affairs, Londres, octubre 2009, pp. 1157-1172.

El control internacional no sería viable si el público estadounidense se enteraba del espionaje, pues un escándalo de esa naturaleza destruiría la confianza entre ambas naciones. Aunado a ello, la posibilidad de que la URSS continuara en secreto su programa mientras Estados Unidos entregaba su arsenal a una agencia internacional era demasiado riesgosa, por ello no se avizoraba pronto un acuerdo entre Washington y Moscú.

En tanto se lograba el control internacional, Harry S. Truman, MacKenzie King y el primer ministro británico Clement Atlee se reunieron en Washington, en noviembre de 1945, para discutir un esquema de administración de la bomba a cargo de los tres países que representaban y un programa de cooperación estadounidense en cuestiones nucleares.

Era probable que la iniciativa se percibiera en la URSS como una exclusión, por lo que se acordó celebrar en diciembre del mismo año una reunión en Moscú en la que participaran Estados Unidos, Reino Unido y la URSS para intercambiar puntos de vista antes de la primera reunión de la Asamblea General de la ONU, programada para enero de 1946. El acuerdo al que se llegó fue la creación de una comisión en el marco de dicha asamblea que lidiara con las cuestiones de la energía nuclear.

Con esos antecedentes se formó el 24 de enero de 1946 la Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas (CEANU) con facultades para hacer recomendaciones para eliminar del armamento nacional el arsenal atómico y otros de destrucción masiva.³ El primer revés a sus funciones surgió pronto, en febrero, cuando se filtró a la prensa el espionaje soviético, lo que ocasionó que Estados Unidos cancelara su acuerdo de cooperación nuclear con Reino Unido y Canadá. Los ingleses, al igual que la URSS, siguieron su proyecto de manera unilateral.⁴

Para la primera reunión de la CEANU, el subsecretario de Estado, Dean Acheson, y el presidente de la Agencia Atómica de Estados Unidos, David Lilienthal, prepararon un informe proponiendo el establecimiento de una “Autoridad Internacional Atómica”⁵ que sustrajera del ámbito nacional las etapas industriales peligrosas (desde el punto de vista de la fabricación de armas atómicas) para desarrollarlas y explotarlas pacíficamente en nombre de todas las naciones; el órgano tendría inspectores internacionales con la misión de descubrir las posibles actividades clandestinas.⁶

El informe Acheson-Lilienthal proponía que una vez que el órgano fuera creado

³ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Establishment of a Commission to Deal with The problem raised by the Discovery Of Atomic Energy*, 24 de enero de 1946, A/RES/1, Londres.

⁴ Sergey S. Radchenko y Craig Campbell, *Atomic Bomb and the Origins of the Cold War*, Yale University Press, New Haven, 2008, pp. 146-150.

⁵ Joseph Cirincione, *Bomb Scare: The History, Theory and Future of Nuclear Weapons*, Columbia University Press, Nueva York, 2007, p. 17.

⁶ Bertrand Goldschmidt, “Los orígenes del Organismo Internacional de Energía Atómica” en *Boletín OIEA*, vol. 19, núm. 4, Viena, agosto 1977, pp. 12-19.

y estuviera operando de manera efectiva, Estados Unidos detuviera la producción de armas nucleares, destruyera las que tuviera y entregara toda su información sobre producción de energía nuclear a la agencia. En junio de 1946, Bernard Baruch, representante de Estados Unidos ante la CEANU, presentó ante la comisión el plan Acheson-Lilienthal, agregando que las decisiones de dicha autoridad debían ser obligatorias sin que se pudiera ejercer derecho de veto sobre sus resoluciones.⁷

Para la URSS y otros Estados esto resultó inaceptable, pues ello significaría la transferencia de un gran poder a una agencia internacional. Además, la URSS ya trabajaba su propio “Proyecto Manhattan” y no tenía intenciones de entregar sus avances y permitir que Estados Unidos conservara sus armas hasta que la agencia estuviera operando de forma efectiva. La contrapropuesta soviética consistía en firmar primero una convención internacional estableciendo la obligación de abandonar las armas nucleares en un periodo de tres meses para que después la CEANU verificara su cumplimiento. Las posiciones fueron irreconciliables.⁸

Después de más de 200 sesiones que no lograron un acuerdo final, la CEANU comunicó en mayo de 1948 al Consejo de Seguridad que los trabajos habían llegado a un punto muerto, por lo que los suspendía.⁹

En agosto de 1949, un año después de este fracaso, la URSS hizo su primer ensayo nuclear mientras que Estados Unidos multiplicaba su arsenal y comenzaba a construir la “súper bomba” de hidrógeno, haciendo que la carrera armamentista nuclear tomara impulso.¹⁰ Fue hasta 1963 cuando se logró el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares, que proscribía las pruebas en la atmósfera, el espacio exterior y submarinas (pero no subterráneas), y fue hasta 1968 que se acordó el TNP.¹¹

En los años entre el cese de actividades de la CEANU y el TNP las pruebas y los programas nucleares continuaron: además de Estados Unidos y la URSS, en 1952 Reino Unido se unió al club de países con armas nucleares, Francia lo hizo en 1960 y China en 1964.¹² A pesar de que las pruebas causaron gran preocupación por cuestiones de salud y medio ambiente, la opinión pública no fue disuasiva lo suficiente como para detener la carrera antes del TNP. El tema hizo eco en la Cumbre de Bandung¹³ y

⁷ David Fischer, *History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years*, International Atomic Energy Agency, Viena, 1997, p. 19.

⁸ *Ibidem*, p. 20.

⁹ Bertrand Goldschmidt, *op. cit.*, pp. 12-19.

¹⁰ Joseph Cirincione, *op. cit.*, pp. 24-28.

¹¹ Michael J. Sullivan III, “Conference at the crossroads: future prospects for the Conference of the Committee on Disarmament” en *International Organization*, vol. 29, núm. 2, Madison, primavera 1975, pp. 394-395.

¹² Joseph Cirincione *op. cit.*, p. 27.

¹³ Matthew Jones, *After Hiroshima: The United States, Race and Nuclear Weapons in Asia, 1945-1965*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010, pp. 277-279.

en la primera conferencia mundial en protesta a las bombas nucleares y de hidrógeno, organizada en Hiroshima en 1955.¹⁴

El Organismo Internacional de Energía Atómica, el TNP y las salvaguardias

En los años cincuenta los programas civiles también comenzaron a prosperar con el banderazo del presidente estadounidense Dwight D. Eisenhower. Su propuesta, enunciada en el discurso “Átomos por la paz” de diciembre de 1953 ante Naciones Unidas, era establecer una agencia de energía atómica que tuviera como propósito salvaguardar el material nuclear y avizorar métodos para el uso pacífico de la energía nuclear, en particular para generar electricidad. En 1954 Estados Unidos dio un nuevo impulso a las negociaciones multilaterales para la creación del organismo y comenzó sus programas de cooperación bilateral.¹⁵

La primera conferencia sobre el uso pacífico de la energía atómica se llevó a cabo en Ginebra en 1955 bajo los auspicios de la ONU, causando gran interés y entusiasmo en la comunidad internacional; ahí se presentó información científica sobre la energía nuclear y se discutieron las perspectivas para su uso en medicina, electricidad, metalurgia y otros ámbitos.¹⁶ Aunque desde 1954 Estados Unidos y Reino Unido habían intercambiado propuestas para la creación del organismo planteado por Eisenhower, fue durante 1955 que se integró un grupo conformado por países con armas nucleares y productores de uranio¹⁷ que negoció y concluyó en 1956 los estatutos del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).¹⁸

Las disposiciones de los estatutos permitieron que en 1959 el organismo creara un programa de cooperación técnica con prioridad para los países en desarrollo, entre cuyas funciones estaba fomentar y facilitar la investigación, el desarrollo y la

¹⁴ Maria Rost Rublee, *Non Proliferation Norms: Why States Choose Nuclear Restraint*, University of Georgia Press, Atenas, 2009, p. 55.

¹⁵ Mason Willrich, “Safeguarding Atoms for Peace” en *The American Journal of International Law*, vol. 60, núm. 1, American Society of International Law, Washington, D. C., 1966, pp. 34-54.

¹⁶ John Krige, “Atoms for Peace, scientific internationalism, and scientific intelligence” en *Osiris*, vol. 21, núm. 1, The University of Chicago Press, Chicago, 2006, pp. 161-181.

¹⁷ En diciembre de 1954 Reino Unido presentó a Estados Unidos un primer borrador de los estatutos que fue respondido con modificaciones; posteriormente el proyecto se negoció en Washington en el marco del grupo de ocho naciones (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Canadá, Australia, África del Sur, Bélgica y Portugal), los primeros tres con armas nucleares y los últimos cinco por ser productores de uranio. La URSS se sumó a las negociaciones en julio de 1955 y propuso ampliar el grupo de negociadores para incluir a Checoslovaquia, Brasil e India, lo cual sucedió en 1956. Véase David Fischer, *History of the International Atomic Energy Agency, The First Forty Years*, *op. cit.*, pp. 29-35.

¹⁸ Mason Willrich, *op. cit.* pp. 34-54.

aplicación práctica de la energía nuclear (artículo III.A.1), proveer los materiales, servicios, el equipo y las instalaciones necesarias para la investigación, el desarrollo y la aplicación práctica de la energía atómica, tomando en cuenta las necesidades de las regiones del mundo no desarrolladas a suficiencia (artículo III.A.2), y alentar el intercambio de información científica y técnica (artículo III.A.3), todo con fines pacíficos.¹⁹

Con el OIEA asistiendo a países en desarrollo y 42 tratados bilaterales de cooperación firmados por Estados Unidos,²⁰ reportes de los años sesenta estimaban que en algunas décadas el número de naciones con armamento nuclear podría ascender a 20.²¹ Por supuesto, los programas de cooperación tanto de Estados Unidos como del OIEA adoptaron una serie de salvaguardias (cuya efectividad y evolución tenían un largo camino que recorrer) para verificar que los proyectos fueran pacíficos.

En lo que se refiere al OIEA, en enero de 1959 el Consejo de Gobernadores acordó por primera vez la aplicación de salvaguardias específicas con la finalidad de verificar un pequeño reactor japonés y el combustible que utilizaba,²² pero un sistema general aplicable a todas las naciones tenía en su contra que algunos Estados europeos consideraban que el OIEA podría entorpecer o relegar a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM);²³ por su parte, la URSS, en plena Guerra Fría, estimaba que las salvaguardias servían para detener el avance científico de los países en desarrollo, pues los Estados no alineados desconfiaban en general de los controles internacionales a sus incipientes programas nucleares.²⁴

En esas condiciones el primer sistema de salvaguardias que aprobó el OIEA en 1961 tuvo limitaciones: las inspecciones requerían, al menos, una semana de anticipación; el gobierno bajo auditoría retenía la prerrogativa de especificar el puerto de entrada y salida de los inspectores y las rutas que seguirían las inspecciones; además, el Estado anfitrión tenía el derecho de mantener a los funcionarios del OIEA acompañados de

¹⁹ David Fischer, *History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years*, *op. cit.*, pp. 35-36.

²⁰ David Fischer, "Nuclear safeguards: evolution and future" en Trevor Findlay (ed.), *Verification Yearbook 2000*, The Verification Research, Training and Information Centre, Londres, 2000, p. 43.

²¹ Maria Rost Rublee, *op. cit.*, p. 1.

²² Vale la pena hacer notar que con la creación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) en 1957, las salvaguardias se institucionalizaron por primera vez en lo regional. No obstante, por enfocarse este trabajo en Medio Oriente e Irán se hará énfasis en el régimen de salvaguardias del OIEA, que es el que aplica a Irán.

²³ La EURATOM se había creado bajo la percepción de que la energía liberaría a los países europeos de la dependencia del petróleo árabe y que sería un elemento de cohesión en la región. Sin embargo, para desarrollar la energía atómica, Europa necesitaría combustible y tecnología estadounidense, por lo que equiparon a la EURATOM con un sistema de salvaguardias acorde con los estándares estadounidenses. Véase David Fischer, "Nuclear safeguards: evolution and future", *op. cit.*, p. 44.

²⁴ *Ibidem*, pp. 46-47.

autoridades nacionales en todo momento y sólo reactores de determinados tamaños eran sujetos de inspecciones.²⁵

En 1963 las circunstancias cambiaron cuando la URSS expresó su pleno apoyo a las salvaguardias. Esto hizo posible que un nuevo paquete se negociara y aprobara entre 1965 y 1967, esta vez permitiendo que se inspeccionaran todo tipo de reactores nucleares. Con el nuevo sistema funcionando, Estados Unidos, Reino Unido y Canadá comenzaron a transferir la aplicación de sus salvaguardias bilaterales al OIEA.²⁶

El siguiente referente global en los programas nucleares es el TNP. La propuesta la había hecho Irlanda desde 1959, pero la idea sólo tomó fuerza hasta que las pruebas nucleares de Francia demostraron que era posible desarrollar la bomba de manera independiente, sin consentimiento de las superpotencias, y después de que la crisis de los misiles en Cuba de 1962 acercara la posibilidad de una guerra nuclear. Para 1965, Estados Unidos y la URSS habían entregado sus propuestas a la ONU.²⁷

Las negociaciones, que se prolongaron hasta la apertura a firma del tratado en 1968, tuvieron como resultado un instrumento que ligaba la no proliferación con el desarme. A grandes rasgos, los países con armas (Estados Unidos, URSS, Francia, Reino Unido, China) se obligaron a no transferir armas nucleares, no ayudar en su fabricación y a negociar de buena fe medidas para lograr el desarme general, mientras que los países sin armas nucleares se comprometieron a no fabricarlas ni recibirlas.²⁸ El TNP entró en vigor en 1970.²⁹

El instrumento también previó la obligación de los Estados sin armas nucleares de negociar y concertar con el OIEA salvaguardias a sus programas civiles. El trabajo del organismo sobre este punto, entre 1970 y 1971, culminó con el diseño de un

²⁵ *Ibidem*, pp. 47-48.

²⁶ OIEA, *The Evolution of IAEA Safeguards*, OIEA, Viena, 1998, p. 10.

²⁷ María Rost Rublee, *op. cit.*, pp. 36-37.

²⁸ De una parte, el TNP ha sido objeto de crítica por haber fracasado en detener los programas de Pakistán, India y Corea del Norte, por los casos de Irán, Iraq y Libia (que se tratan adelante), y por no haber logrado el desarme de las potencias nucleares. De la otra, las zonas libres de armas nucleares, el desarme de Sudáfrica y algunos casos de renuncia a programas o armas nucleares (Argentina, Brasil, Bielorrusia, Ucrania, Kazajistán) son argumentos a favor del instrumento. Para profundizar en la crítica se recomienda revisar Matthew Fuhrmann, *Cornell Studies in Security Affairs: Atomic Assistance: How Atoms for Peace Programs Cause Nuclear Insecurity*, Cornell University Press, Ithaca, 2012, pp. 1-12. Más casos de éxito en María Rost Rublee, *op. cit.*, pp. 160-164. Para examinar a detalle las zonas libres de armas nucleares, véase Paul J. Magnarella, "Attempts to reduce and eliminate nuclear weapons through the Nuclear Non-Proliferation Treaty and the creation of nuclear-weapon-free zones" en *Peace & Change*, vol. 33, núm. 4, Peace History Society and Peace and Justice Studies Association, octubre 2008, pp. 507-521.

²⁹ Jorge Morales Pedraza, *Non-proliferation, Disarmament and Arms Control: Nuclear Disarmament: Concepts, Principles and Actions for Strengthening the Non Proliferation Regimes*, Nova Science Publishers, Inc., Nueva York, 2009, pp. 68-74.

paquete de salvaguardias que no mencionaba el acceso a las instalaciones nucleares (a diferencia del sistema anterior), sino que se limitaba a controlar su material e insumos. Esto respondía en parte a que algunos países deseaban mantener sus proyectos secretos por las ventajas comerciales que ello les traería, pero dejaba abierta la posibilidad de que plantas no declaradas funcionando con material no declarado operaran sin estar sujetas a los mecanismos de verificación del OIEA.³⁰

El siguiente parteaguas en la historia de las salvaguardias requirió de algunos catalizadores. Uno fue que al terminar la guerra de Iraq en 1991³¹ se descubrió que el gobierno de Saddam Hussein había desarrollado un programa secreto de armas nucleares, a espaldas del OIEA y a pesar de ser parte del TNP con un acuerdo de salvaguardias. Otro fue el caso de la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), cuyas actividades nucleares no declaradas (entre ellas la separación de plutonio) quedaron al descubierto entre 1992 y 1993.

Ambos casos pusieron en evidencia la necesidad de reformar el sistema de salvaguardias; en consecuencia, en 1995 el Consejo de Gobernadores del OIEA tomó medidas al respecto: autorizó las inspecciones especiales (aunque estipuladas, no se practicaban), estableció medidas de mayor control sobre algunas importaciones y exportaciones de los países de la UE y dio luz verde al uso de técnicas de inspección medioambientales que habían sido utilizadas en Iraq.

Posteriormente se fortaleció el régimen de salvaguardias en 1997 mediante el “Protocolo Adicional” que permite al OIEA llevar a cabo sus inspecciones en todo el Estado, durante todo el proceso y (bajo sospecha fundada) de manera sorpresiva; reactores, instalaciones y materiales declarados y no declarados son sujetos de auditoría, así como la totalidad de las instalaciones (incluidas las militares), y ya no puntos estratégicos.³²

Los programas nucleares en Medio Oriente

El riesgo de los programas nucleares en Medio Oriente deriva de la volatilidad en la región. El conflicto árabe-israelí, las guerras en Iraq, el nacionalismo árabe, la Guerra Fría y las circunstancias propias de los regímenes internos se combinaron para que

³⁰ OIEA, *op. cit.*, pp. 13-16.

³¹ Para entonces la Guerra Fría había terminado y Estados Unidos surgía como la potencia más grande.

³² El movimiento de no proliferación también se fortaleció en esos años cuando la Conferencia para la Revisión y Extensión del TNP de 1995 prolongó la duración del instrumento de manera indefinida y con el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares de 1996. Véase David Fischer, “Nuclear safeguards: evolution and future”, *op. cit.*, pp. 48-53.

hayan sido de preocupación los programas nucleares de Egipto, Iraq, Libia, Siria (en menor medida) e Irán, y para que lo siga siendo el de Israel.

Egipto

Los inicios del proyecto de Egipto son paralelos a su enemistad con Israel. En 1960, después de conocer la construcción de una planta nuclear israelí en Dimona,³³ el líder egipcio del nacionalismo árabe, Gamal Abdel Nasser, pronunció un discurso amenazando con enviar tropas a destruir el sitio. Aunque esto era retórica, lo que sí hizo fue concretar la construcción de un reactor experimental con la URSS en 1961. No obstante, tanto Estados Unidos como la URSS se negaron a cooperar con la instalación de un laboratorio radioquímico que le hubiera ayudado a obtener el conocimiento sobre extracción de plutonio para uso militar. Egipto también intentó comprar las armas ya ensambladas a China después de su prueba nuclear en 1964, pero el país asiático tampoco accedió.³⁴ Esto no es sorprendente tomando en consideración que Egipto había sido uno de los grandes líderes del movimiento de los No Alineados.³⁵

Sin apoyo de las potencias nucleares, la agencia nuclear que Egipto había creado para el desarrollo endémico no contó con el respaldo decidido de Nasser y fracasó en desarrollar el arma. Después de 1967 hubo dos razones ligadas entre sí para suspender los esfuerzos para adquirir armamento nuclear.

La primera es que a partir de los años sesenta Egipto comenzó a utilizar los foros internacionales como plataforma para atacar discursivamente a Israel e incrementar su prestigio y liderazgo. Su delegación participó de manera activa en el diseño del TNP y al primer día de su apertura depositó su firma. Con ello intentaba proyectarse como un miembro responsable de la comunidad internacional y vociferar sus críticas hacia el Estado judío.

La segunda es que después de haber perdido el Sinaí en la guerra de 1967 y a la muerte de Nasser, Egipto (entonces con Anwar Sadat al frente) se planteó como propósito principal el desarrollo del país y como objetivo de corto plazo recuperar el territorio perdido. Con la economía devastada después de años de conflicto, un

³³ El proyecto en Dimona, Israel, se desarrolla más adelante.

³⁴ Véase María Rost Rublee, *op. cit.*, pp. 109-111.

³⁵ El conflicto de Suez de 1957 estaba reciente cuando Nasser conoció a Josip Broz Tito en 1959. El líder yugoslavo, que se había resistido a ser satélite de la URSS, inspiró gran respeto en Nasser. Junto con el primer ministro de India, Pandit Nehru, el de Indonesia, Sukarno, y otros líderes, se dio forma al Movimiento de los No Alineados, que buscaba mantenerlos al margen de las alianzas de la Guerra Fría, sin que esto significara dejar de recibir asistencia de ambos polos, o cesar la compra de armamento de países de cualquier bloque. Véase Derek Hopwood, *Egypt, Politics and Society, 1945-1990*, Routledge, Londres, 1991, pp. 44-67.

programa nuclear costoso implicaría el desvío de recursos y Sadat no consideraba que fuera necesario obtener el arma nuclear para recobrar la península.

Para el desarrollo era necesario resolver la crisis energética, para lo cual exploró la opción de la energía nuclear negociando programas de cooperación primero con Estados Unidos³⁶ y la URSS y después con Francia y Alemania; no obstante, los acuerdos no se concretaron en parte porque Egipto no había ratificado el TNP.

La falta de ratificación obedecía a una forma de protesta al hecho de que Israel no formaba parte del Tratado; sin embargo, tuvo que revertir su postura debido a la crisis energética que se agudizaba a finales de los años setenta y que lo obligaba a buscar nuevas fuentes de suministro. En 1981 ratificó el TNP, acordó las salvaguardias con el OIEA y pronto concretó acuerdos con India, Indonesia, Francia, Estados Unidos, Alemania, Canadá, Gran Bretaña, Suiza y Bélgica.³⁷

Con el TNP en vigor y habiendo adoptado los acuerdos de salvaguardias, Egipto dejó de ser tema de preocupación nuclear.³⁸

Iraq

El proyecto de este país fue expuesto y neutralizado después de la guerra de Kuwait de 1990. Cuando la coalición liderada por Estados Unidos venció a las fuerzas de Saddam Hussein, la ONU estableció la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Iraq (UNSCOM) con la finalidad de garantizar la eliminación de armas de destrucción masiva y encargó al OIEA la inspección del aspecto nuclear. El resultado fue el descubrimiento de un programa de armas nucleares bastante amplio,³⁹ aunque ineficiente⁴⁰ que para 1998 estaba desarticulado por completo.⁴¹

³⁶ En 1974 Estados Unidos ofreció cooperar en materia nuclear con Egipto. Aunque Sadat aceptó prometiendo adoptar todas las salvaguardias, el proyecto no se concretó. En el mismo año, Estados Unidos hizo una oferta similar a Israel; no obstante, las pruebas nucleares de India del mismo año llevaron a que el gobierno estadounidense replanteara sus propuestas, agregando salvaguardias y poniendo como condición a la cooperación que ambos países aceptaran la asistencia. Israel declinó en parte para bloquear el acceso a Egipto.

³⁷ Como parte de la cooperación francesa, en 1982 se instaló un laboratorio de investigación nuclear en donde científicos nucleares egipcios comenzaron a adquirir experiencia. No obstante, en años posteriores, dos eventos desviaron a Egipto de la ruta de la energía nuclear: el desastre en Chernobyl y el descubrimiento de grandes reservas de gas natural, una opción cuya explotación resultaría mucho menos costosa. Véase Maria Rost Rublee, *op. cit.*, pp. 99-141.

³⁸ *Idem.*

³⁹ Patricia M. Lewis, "A Middle East free of nuclear weapons: Possible, probable or pipe-dream?" en *International Affairs*, vol. 89, núm. 2, The Royal Institute of International Affairs, Londres, 2013, pp. 433-450.

⁴⁰ Jacques E. Hymans, *Achieving Nuclear Ambitions: Scientists, Politicians, and Proliferation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 108-125.

⁴¹ Euclid A. Rose, "From a punitive to a bargaining model of sanctions: lessons from Iraq" en

Las inspecciones en los años ochenta demostraron que el programa de Saddam Hussein había tenido un impulso considerable. Irónicamente el proyecto se persiguió con mayor determinación después de que Israel intentara frenar el programa civil bombardeando el reactor nuclear Osíraq en 1981.⁴² En esos años comenzaba la guerra con Irán, por lo que un disuasivo nuclear era muy deseable.⁴³ Aunque la administración del proyecto sólo logró resultados mediocres, fue alarmante el hecho de que hubiera pasado desapercibido por la inteligencia estadounidense y el OIEA, pues Iraq era parte del TNP y había firmado un acuerdo comprensivo de salvaguardias.⁴⁴

El descubrimiento puso en evidencia fallas graves en el sistema de salvaguardias de 1970-1971: Saddam Hussein había logrado desarrollar un programa de armamento nuclear declarando por un lado el material e instalaciones civiles y ocultando por otro los propósitos militares.⁴⁵

Aunque la misión de la UNSCOM no contó con la colaboración en todo momento del gobierno iraquí,⁴⁶ para 1995 había concluido que los programas de armas de destrucción masiva se habían eliminado y comenzó entonces a verificar que no se desarrollaran nuevos.⁴⁷ En el preámbulo a la Segunda Guerra del Golfo Estados Unidos sospechó de un renovado proyecto nuclear debido a informes de inteligencia que, a la postre, resultaron ser errados.⁴⁸

Libia

Los esfuerzos de Libia por obtener armamento nuclear comenzaron poco después del ascenso al poder de Muamar Gaddafi en 1969 con el envío de una delegación a China para intentar comprarlas. Sin éxito, entre 1970 y 1992 el régimen fracasó en su propósito de obtener la tecnología mediante desarrollo interno. La siguiente tentativa para conseguir

International Studies Quarterly, vol. 4, núm. 3, Wiley on behalf of the International Studies Association, Hoboken, 2005, pp. 459-479.

⁴² El reactor, que había sido comprado a Francia, fue destruido antes de que se terminara de instalar. En realidad no presentaba una amenaza a la no proliferación, pues Francia tendría personal en el sitio reportando y sólo proveería combustible muy difícil de reprocesar (imposible para las capacidades de Iraq). Véase Jacques E. Hymans, *op. cit.*, pp. 109-111.

⁴³ A su vez, el programa de Iraq llevó a que el de Irán se reactivara. Este punto se desarrolla más adelante.

⁴⁴ El programa de Iraq y en especial su ineficiencia se encuentra detallado en Jacques E. Hymans, *op. cit.*, pp. 108-132.

⁴⁵ David Fischer, "Nuclear safeguards: evolution and future", *op. cit.*, pp. 45-46.

⁴⁶ En 1993 Estados Unidos lideró bombardeos conjuntos para obligar a Iraq a cooperar con la UNSCOM.

⁴⁷ Michael Dunne, "The United States, The United Nations And Iraq: 'Multilateralism Of A Kind' " en *International Affairs*, vol. 79, núm. 2, Wiley on behalf of The Royal Institute of International Affairs, Londres, 2003, pp. 257-277.

⁴⁸ Jacques E. Hymans, *op. cit.*, p. 130.

el armamento fue haciendo uso de la red nuclear de A. Q. Khan,⁴⁹ y aunque Libia logró comprar equipo y diseño útiles para un programa militar nuclear, ensamblar los componentes y echarlos a andar requería capacidad técnica que no tenía.

Es posible que su incapacidad, sumada al cambio de régimen que se forzaba en Iraq, las negociaciones secretas para el desarme que llevaban a cabo diplomáticos estadounidenses, británicos y libios durante meses y el descubrimiento en octubre de 2003 de un barco cargado con componentes para el programa nuclear de Libia, hayan tenido como consecuencia que el 19 de diciembre de 2003 Gaddafi anunciara la renuncia a sus programas de armas de destrucción masiva. Poco después un equipo de inspectores, liderado por Estados Unidos, verificaba el desarme, y aunque consideraron que el gobierno había sido opaco en la cuestión de las armas químicas y biológicas,⁵⁰ el aspecto nuclear había sido transparente, así que en el transcurso de 2004 el proyecto había sido desmantelado.⁵¹

Siria

Siria, como Iraq, era parte del TNP y contaba con un acuerdo comprensivo de salvaguardias con el OIEA⁵² cuando comenzó a construir un reactor nuclear en la década del 2000 con asistencia de Corea del Norte y a espaldas del organismo. La inteligencia israelí, como fue el caso de Iraq, decidió destruir el reactor mediante un ataque aéreo en 2007. Las inspecciones posteriores del OIEA confirmaron las actividades nucleares no declaradas en el sitio. Debido al bombardeo israelí, primero, y a partir de 2011 con la guerra civil,⁵³ la amenaza nuclear de Siria quedó neutralizada.⁵⁴

⁴⁹ Se le conoce así a una red clandestina fundada por un científico clave en lograr la capacidad nuclear de Paquistán, Abdul Qadeer Khan. La red provee tecnología y conocimiento sobre armamento nuclear. Véase una descripción sobre ella en “The nuclear network of A. Q. Khan; a hero at home, a villain abroad” en *The Economist*, Londres, 19 de junio de 2008.

⁵⁰ A la caída de Gaddafi se descubrieron armas biológicas no declaradas.

⁵¹ Jacques E. Hymans, *op. cit.*, pp. 266-269.

⁵² Aunque no había adoptado el Protocolo Adicional.

⁵³ El inicio de la guerra civil en Siria se enmarca en la “Primavera Árabe” o el “Despertar Islámico”, una serie de eventos que se desataron después de 2010, cuando el desempleo, la inflación en los precios de los alimentos, la corrupción y la falta de libertad de expresión (entre otros factores) causaron un estallido social en Túnez. La chispa que lo detonó fue la decisión de un ciudadano de inmolarse; poco después se organizaron protestas que forzaron el cambio de régimen. En el ámbito regional los sucesos de Túnez tuvieron un efecto dominó; en Egipto, Libia y Yemen se cambiaron los gobiernos; en Jordania, Argelia, Omán, Iraq, Bahrein y Kuwait hubo protestas importantes, y en el caso de Siria se detonó la guerra civil que persiste. Más sobre el fenómeno en Ayodeji K. Perrin, “Introduction to the special issue on The Arab Spring” en *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 34, núm. 2, Penn Law: Legal Scholarship Repository, invierno 2013, pp. ii-xii.

⁵⁴ Adam Stulberg y Matthew Fuhrmann, *Nuclear Renaissance and International Security*, Stanford Security Studies, Stanford, 2013, pp. 217-220.

Israel

Los inicios del programa nuclear de Israel se pueden rastrear en su guerra de independencia. Al cesar las hostilidades, el primer ministro David Ben Gurión estaba convencido de que su victoria militar no llevaría a una paz duradera y que el nuevo Estado debería estar preparado para la siguiente ronda del conflicto. Ben Gurion consideraba que las fuerzas de defensa de Israel podrían tener dificultades para contener una eventual coalición de todos los países árabes en su contra, por lo que era necesario contar con disuasivos y un arma que sirviera como último recurso.

Para Israel el problema con la opción nuclear en esta primera fase era que si buscaba desarrollar la bomba abiertamente, podría provocar que los vecinos árabes también lo hicieran, un supuesto que lo pondría en desventaja estratégica, pues por cuestiones geográficas el Estado judío podría desaparecer con una bomba, mientras que los países considerados sus enemigos, con mucho más territorio, podrían sobrevivirla.

El primer país en proveer a Israel con información útil para desarrollar su programa nuclear fue Francia.⁵⁵ En 1949 algunos científicos israelíes se integraron al entonces recién establecido centro nacional de investigación atómica francés y se les dio acceso a un complejo nuclear secreto en Marcoule, en donde participaron en la construcción de un pequeño reactor nuclear experimental (fueron los únicos extranjeros a los que se les permitió el acceso).⁵⁶

El gobierno francés fue un actor clave en el avance del programa acordando en secreto proveer un reactor nuclear en vísperas de la crisis de Suez. En menor medida, desde 1955 Israel se había beneficiado de los programas de cooperación iniciados por Eisenhower recibiendo capacitación para sus científicos en Estados Unidos, incluso Washington acordó construir un reactor nuclear cerca de Nahal Soreq.⁵⁷

La intervención en Suez se dio en una coyuntura de intereses. Mientras que Francia e Inglaterra buscaban reafirmar sus zonas de influencia, el nacionalismo árabe constituía la mayor amenaza a la existencia de Israel; el obstáculo común para los tres países era el régimen de Gamal Abdel Nasser, quien consideraban debía ser depuesto. La nacionalización del Canal de Suez produjo la oportunidad esperada: para mediados de septiembre de 1956 el Comisariado de la Energía Nuclear de Francia había aprobado la venta del reactor nuclear a Israel,⁵⁸ al siguiente mes los tres Estados se

⁵⁵ Namira Negm, *Transfer of Nuclear Technology Under International Law: Case study of Iraq, Iran and Israel*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2009, pp. 228-230.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Ralph Dietl, "Suez 1956: A European intervention?" en *Journal of Contemporary History*, vol. 43, núm. 2, Sage Publications, Ltd, Los Angeles, enero 2008, pp. 259-278.

reunieron para acordar un esquema de intervención cuyo final, como es conocido, fue una victoria política para Gamal Abdel Nasser,⁵⁹ quien se consolidó como el gran líder del nacionalismo árabe.⁶⁰

Durante los días de la crisis Israel logró negociar con Francia el suministro de un reactor más grande que el prometido en un inicio, y tal vez ayuda técnica para el desarrollo de armas nucleares y una planta de reprocesado de plutonio, algo que le permitiría a Israel obtener dicho elemento apto para la fabricación de armamento nuclear.⁶¹

A pesar de que en 1958 Charles de Gaulle (recién electo) decidió desligar a Francia del proyecto nuclear israelí, desacelerando la cooperación primero y después terminándola (la decisión fue comunicada en junio de 1960), Israel ya contaba con un programa avanzado.⁶² En 1958 se comenzó a construir bajo tierra el reactor nuclear francés en Dimona,⁶³ con capacidad para crear cuatro bombas atómicas al año,⁶⁴ y en 1959 comenzó la construcción de la planta de reprocesado.⁶⁵ Estados Unidos comenzó a sospechar de Israel después de que aviones espías tomaran fotos de la construcción en Dimona en 1958.

Al confrontar a Francia e Israel al respecto, Estados Unidos recibió distintas versiones, lo que aumentó las sospechas al punto de hacerlas públicas en diciembre de 1960 en televisión. Un día después, Israel y Francia reconocieron la construcción del reactor, aunque afirmaron que era para usos pacíficos.

Estados Unidos presionó a Israel para que permitiera visitar Dimona, a lo cual eventualmente accedió, aunque con múltiples condiciones y medidas que impidieron una auditoría efectiva. Las inspecciones, que comenzaron en 1961 y culminaron en 1968, concluyeron que Israel no perseguía el arma nuclear.⁶⁶

Sin el apoyo de Francia, con Estados Unidos en contra de la proliferación y a pesar de las inspecciones (aunque sin instrumentos internacionales), Israel continuó su proyecto de manera unilateral, teniendo cautela de no hacerlo abiertamente para no confrontar a la Unión Americana y adoptando una política de opacidad que persiste a la fecha.⁶⁷

⁵⁹ La aventura tripartita fue condenada por Estados Unidos y la URSS, que ejercieron presión suficiente para que los tres Estados se replegaran.

⁶⁰ Mike Berryand y Greg Philo, *Israel and Palestine: Competing Histories*, Pluto Press, Londres, 2006, pp. 41-42.

⁶¹ Matthew Kroenig, *Exporting the Bomb: Technology Transfer and the Spread of Nuclear Weapons*, Cornell University Press, Ithaca, 2010, pp. 72-74.

⁶² Namira Negm, *op. cit.*, pp. 228-230.

⁶³ Matthew Kroenig, *op. cit.*, pp. 72-74.

⁶⁴ Namira Negm, *op. cit.*, pp. 228-230.

⁶⁵ Matthew Kroenig, *op. cit.*, pp. 72-74.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 78.

⁶⁷ James Russell, *Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Middle East: Directions and Policy Options in the New Century*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006, pp. 36-37.

En 1962 el reactor de Dimona se puso en marcha y la planta de reprocesado en 1965. En 1966, cuando había terminado las fases de investigación y desarrollo, Israel comunicó a Estados Unidos su ambigua política nuclear: no confirmaba si tenía o no armas nucleares, sino que se limitaba a afirmar que no sería el primer país en introducirlas en la región.⁶⁸ Se considera muy probable que para 1967 haya construido la primera, aunque es muy difícil estimar cuántas posee en la actualidad.⁶⁹

El *fait accompli* nuclear y la posibilidad de que Israel sirviera como contrapeso a la URSS en Medio Oriente se combinaron para que Estados Unidos optara por considerar a Israel su aliado estratégico en la región, aceptando y apoyando así su política de ambigüedad.⁷⁰

La alianza entre los dos países, que es bastante conocida, se refrenda de manera oficial todos los años en el seno de la Asamblea General de la ONU, cuando se adopta una resolución recordando que Israel es el único país del Medio Oriente que no es parte del TNP, reafirmando la importancia de que lo adopte y exhortándolo a que renuncie a la posesión de armas nucleares. Cada periodo de sesiones Estados Unidos vota en contra de la resolución.⁷¹

El programa nuclear de Irán bajo el shah

Irán también fue uno de los países que se benefició del programa “Átomos por la paz” con la firma de un acuerdo de cooperación bilateral en 1957. En 1967 el OIEA y Estados Unidos le surtieron uranio enriquecido, plutonio y el Reactor de Investigación de Teherán. A partir de entonces y durante los años setenta Irán siguió un programa nuclear ambicioso.

El entonces gobierno imperial firmó el TNP el 1º de julio de 1968, el primer día que se abrió para firma, su ratificación vino en febrero de 1970, antes de que entrara en vigor en mayo de ese año.⁷² En abril de 1974 fundó la Organización Atómica de Irán (entre cuyos objetivos estaba desarrollar el ciclo nuclear completo y específicamente

⁶⁸ James Russell, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁶⁹ Matthew Kroenig, *op. cit.*, p. 79.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 79-80.

⁷¹ Para consultar la última resolución, véase Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “El riesgo de proliferación nuclear en el Oriente Medio”, 2 de diciembre de 2014, A/RES/69/78, Nueva York. Todas las resoluciones de la Asamblea General de la ONU con sus votaciones pueden consultarse en Web Services of the Department of Public Information, “General Assembly Resolutions”, disponible en <http://www.un.org/documents/resga.htm> consultado el 28 de agosto de 2015.

⁷² Hiram Abtahi, “Joint Plan of Action on Iran’s Nuclear Program, Introductory Note” en *International Legal Materials*, American Society of International Law, vol. 53, núm. 4, 2014, pp. 732-738.

la capacidad de enriquecer uranio para 1995)⁷³ y en mayo convino el acuerdo de salvaguardias con el OIEA.⁷⁴

El Shah hizo uso de sus buenas relaciones con los países occidentales; en 1974 firmó con Framatome (una compañía francesa) contratos para construir reactores nucleares, en 1975 adquirió 10 por ciento de las acciones de Eurodif, una empresa europea de combustible nuclear (con capital francés, belga, italiano y español), en 1976 firmó un contrato con Kraftwert Union (una compañía alemana) para la construcción de reactores en Bushehr y con el gobierno de Alemania acordó el suministro de combustible. Además, mandó cientos de estudiantes a capacitarse en Francia y Alemania.⁷⁵

A Washington le preocupaba que Teherán instalara una planta de reprocesado desde los años del Shah. Por eso en 1975 Estados Unidos comenzó a negociar los términos de su cooperación proponiendo la instalación de una planta multinacional o conjunta en donde se pudiera verificar que la extracción de plutonio fuera con fines pacíficos. No obstante, la iniciativa no prosperó y aunque en 1977 Irán anunció que renunciaba a sus aspiraciones de reprocesado, los diplomáticos estadounidenses dudaban profundamente de las intenciones de su contraparte. Antes de que se formalizara un acuerdo, la revolución estalló y con la caída del Shah se terminaron las negociaciones.⁷⁶

La Revolución Islámica y las actividades no declaradas

El programa quedó congelado después de la revolución en 1979. Al llegar al poder, el ayatolá Jomeini consideró la cuestión nuclear contraria a las enseñanzas del Islam. La revolución también tuvo como consecuencia la salida de muchos científicos nucleares, el proyecto quedó sin suficientes fondos ni recursos humanos y los acuerdos de cooperación nuclear firmados fueron cancelados.⁷⁷ No obstante, la guerra con Iraq cambió el enfoque. Cuando Irán consideró que Saddam Hussein podría estar buscando la bomba, su programa fue reactivado.⁷⁸

⁷³ William Burr, "A Brief History of U. S.-Iranian nuclear negotiations" en *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 65, núm. 1, Chicago, enero/febrero 2009, pp. 21-34.

⁷⁴ Hiram Abtahi, *op. cit.*, pp. 732-738.

⁷⁵ Mustafa Kibaroglu, "Good for the Shah, banned for the Mullahs: The West and Iran's Quest for Nuclear Power" en *The Middle East Journal*, vol. 60, núm. 2, The Middle East Institute, Washington D. C., abril 2006, pp. 207-232.

⁷⁶ William Burr, *op. cit.*, pp. 21-34.

⁷⁷ Robert J. Reardon, *Containing Iran*, RAND Corporation, Santa Mónica, 2012, pp. 11-14.

⁷⁸ Kenneth M. Pollack, *Unthinkable; Iran, the Bomb and American Strategy*, Simon and Schuster, Nueva York, 2013, p. 35.

En la década de los ochenta Irán completó un laboratorio nuclear en Isfahán, comenzó la investigación sobre el ciclo de combustible nuclear completo, hizo uso de la red A.Q. Khan para adquirir componentes y diseños relacionados con el enriquecimiento de uranio,⁷⁹ abrió el laboratorio Jabir Ibn al Hayyan para capacitar técnicos, firmó acuerdos de cooperación para el entrenamiento de científicos con Pakistán y Argentina y reforzó sus lazos de investigación con China, aunque también sufrió retrocesos debido al bombardeo iraquí a sus proyectos en Bushehr.⁸⁰

En la siguiente década el proyecto continuó su avance: en enero de 1995 Irán acordó con Rusia terminar la construcción de dos reactores incompletos en Bushehr y uno más, así como la instalación de una planta de enriquecimiento de uranio por centrifugación;⁸¹ el programa siguió su curso ocultando algunos aspectos al OIEA.

Al menos desde 1992 Estados Unidos se había preocupado por el tema,⁸² y para 1995 sabía las intenciones de Irán de construir una planta de enriquecimiento de uranio por centrifugación.⁸³ No obstante, la cuestión adquirió una gravedad notable en agosto de 2002 cuando el Muyahidín del Pueblo (“MEK”, por su siglas en persa transliteradas al español),⁸⁴ por medio del Consejo Nacional de Resistencia de Irán,⁸⁵ reveló en Washington la existencia de dos instalaciones nucleares clandestinas, una planta de centrifugación gaseosa en Natanz y la construcción de un reactor en Arak que por su diseño, además de los fines civiles, podría generar plutonio apto para uso militar,⁸⁶ este es un punto

⁷⁹ Robert J. Reardon, *op. cit.*, p. 12.

⁸⁰ Namira Negm, *op. cit.*, p. 190.

⁸¹ Kaveh Ehsani y Chris Toensing, “Neo-conservatives, hardline clerics and the bomb” en *Middle East Report*, núm. 223, MERIP, Washington D. C., invierno 2004, pp. 10-15.

⁸² Y en consecuencia había aplicado medidas económicas contra el gobierno en Teherán. Más sobre este punto en el apartado “Las sanciones unilaterales de Estados Unidos”.

⁸³ Para mayor información sobre la inteligencia estadounidense en el caso de Irán, véase Mark Fitzpatrick, “Lessons learned from Iran’s pursuit of nuclear weapons” en *The Nonproliferation Review*, vol. 3, núm. 3, Routledge, Londres, julio 2010, pp. 527-537.

⁸⁴ El MEK es una organización que desde inicios de los años setenta estuvo activa detonando bombas en lugares representativos del Shah y Estados Unidos; muchos de sus líderes fueron arrestados en 1972. No obstante, sus posiciones desafiantes durante los juicios inspiraron a más adherentes, que continuaron sus actividades hasta 1975, cuando el gobierno emprendió una campaña severa para reprimirlos. Más tarde (entre 1981 y 1982) resurgieron como el más importante grupo de oposición al ayatollah Khomeini. Véase Stephen C. Poulson, *Social movements in Twentieth-century Iran: Culture, ideology, and mobilizing frameworks*, Lexington Books, Plymouth, 2006, pp. 199-200.

⁸⁵ El Consejo agrupa varias organizaciones contrarias al régimen, siendo el Muyahidín del Pueblo la principal. Se formó en París después de una lucha entre las élites gubernamentales con los clérigos, por un lado, y el presidente Bani Sadr (socialista) por el otro. La pugna resultó en el exilio de Sadr en París, huyendo en un avión oficial dirigido por el piloto oficial del Shah, acompañado del liderazgo del Muyahidín del Pueblo. Posteriormente se desataron una serie de ataques terroristas y brutal represión en Irán. Véase Patrick Clawson y Michael Rubin, *Eternal Iran: Continuity and Chaos*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2005, pp. 96-99.

⁸⁶ Es notable que, al finalizar el año, George W. Bush pronunciaba el discurso en el que declaraba que Irán era un Estado totalitario y lo catalogaba dentro del “eje del mal”.

relevante en los acuerdos p5+1 e Irán de julio de 2015.

Estados Unidos, que ya conocía una parte de la información,⁸⁷ aprovechó el escándalo para acusar de manera pública a Irán de perseguir un programa de armamento nuclear.⁸⁸ En diciembre de ese año el gobierno islámico lo negó y afirmó que daría al OIEA acceso total a todos los sitios nucleares, aunque se retractó dos meses después, y si bien permitió el acceso a algunos sitios, lo negó a otros donde se sospechaba que se hacía investigación nuclear: por ejemplo, en Natanz se encontraron rastros de uranio enriquecido.⁸⁹

Las inspecciones tuvieron como resultado que el OIEA emitiera en septiembre de 2003 una resolución en la que solicitaba a Irán suspender sus actividades de enriquecimiento e instándolo a firmar, ratificar e implementar el Protocolo Adicional como una medida para crear confianza en su programa. La resolución, la presión internacional y las negociaciones iniciadas ese año entre el E3/EU (Alemania, Francia y Gran Bretaña, con apoyo del alto representante de la UE) e Irán sobre el programa nuclear tuvieron como resultado que en diciembre de 2003 Irán firmara el Protocolo Adicional, comenzara la implementación voluntaria en tanto el parlamento lo ratificaba y declarara suspendidas sus actividades de enriquecimiento.⁹⁰ El acuerdo entre Irán y el E3/EU se formalizó en noviembre 2004 en París.⁹¹

Sanciones y negociaciones, la estrategia de la doble vía.

Del E3/EU al p5+1

Desde las revelaciones de 2002, Estados Unidos se había inclinado por referir el asunto al Consejo de Seguridad, aunque sus aliados europeos prefirieron una solución negociada. Con el diálogo rindiendo algunos frutos, Washington formalizó su postura en marzo de 2005 apoyando los esfuerzos europeos con la condición de llevar el

⁸⁷ Desde 1995 Estados Unidos había hecho público el hecho de que Irán estaba buscando construir una planta de enriquecimiento con cientos o miles de aparatos de centrifugación y sabía que el régimen había obtenido los diseños. El anuncio complementó la información con los detalles de la ubicación de las plantas y las compañías involucradas en su construcción. Véase Mark Fitzpatrick, *op. cit.*, pp. 527-537.

⁸⁸ Probablemente las revelaciones del MEK provenían de la inteligencia israelí y la información se habría filtrado a Estados Unidos por conducto de la oposición iraní con la finalidad de ganar puntos en credibilidad y presionar a Irán. Esto explica por qué una organización considerada terrorista podría organizar con impunidad una conferencia de prensa en Washington. Se encontrará un desarrollo completo sobre el tema en Gareth Porter, *Manufactured Crisis; The untold story of the Iran nuclear scare*, Just World Books, Charlottesville, 2014.

⁸⁹ Irán afirma que esto se debe a que las máquinas venían de Paquistán y estaban contaminadas, algo que no fue posible corroborar. Véase Kaveh Ehsani y Chris Toensing, *op. cit.*, pp. 10-15.

⁹⁰ Hiram Abtahi, *op. cit.*, pp. 732-738.

⁹¹ Robert J. Reardon, *op. cit.*, pp. 23-24.

asunto al Consejo de Seguridad si no se lograba un acuerdo definitivo.⁹² A partir de ese momento, la potencia empezó a darle forma a la estrategia de la doble vía: por un lado, se continuarían las sanciones y, por el otro, se apoyaría la vía diplomática.⁹³

La primera ronda de negociaciones del E3/EU con apoyo de Estados Unidos fracasó por el tema del enriquecimiento de uranio; los países europeos ofrecían incentivos de seguridad, cooperación y económicos a cambio de que Irán renunciara al enriquecimiento, pero la postura del gobierno en Teherán consistía en que hacerlo es su derecho de acuerdo con el TNP e insistió en que su programa era pacífico.

La falta de acuerdos fue evidente cuando Irán anunció en 2005 que continuaría el enriquecimiento. Como corolario, al iniciar 2006 la agencia nuclear iraní rompió los sellos de seguridad del OIEA en Natanz y otras instalaciones para continuar con su programa;⁹⁴ poco después el organismo llevó el asunto al Consejo de Seguridad.⁹⁵ Para abril el gobierno en Teherán hizo público que había enriquecido con éxito uranio con fines pacíficos (al 3.5 por ciento) y anunció también que suspendía el cumplimiento voluntario del Protocolo Adicional.

Dentro del Consejo de Seguridad, Rusia y China se opusieron en un inicio a aprobar sanciones, por lo que se optó por formar un nuevo grupo para negociar. Al E3/EU se agregó el resto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para crear la fórmula P5+1.⁹⁶

El nuevo grupo⁹⁷ ofreció un paquete de incentivos políticos y económicos a condición de que Irán suspendiera de manera temporal el enriquecimiento⁹⁸ y cooperara a plenitud con el OIEA. Entre otras cosas, el P5+1 propuso aligerar las sanciones estadounidenses, así negociar un tratado comercial y una asociación energética con la UE.⁹⁹

Las sanciones unilaterales de Estados Unidos

Cronológicamente, el siguiente momento relevante para este artículo es la Resolución 1696, que abrió el camino a las sanciones económicas en el marco del Consejo de

⁹² *Ibidem*, pp. 14-16.

⁹³ Kenneth M. Pollack, *op. cit.*, pp. 121-122.

⁹⁴ Robert J. Reardon, *op. cit.*, pp. 16-17.

⁹⁵ Wyn Q. Bowen y Jonathan Brewer, "Iran's nuclear challenge: Nine years and counting" en *International Affairs*, vol. 87, núm. 4, The Royal Institute of International Affairs, Londres, julio 2011, pp. 923-943.

⁹⁶ Robert J. Reardon, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁷ Al P5+1 también se le refiere como el E3+3 o E3/EU+3 (Alemania, Francia y Gran Bretaña con apoyo del alto representante de la UE más Rusia, China y Estados Unidos).

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 17-18.

⁹⁹ Wyn Q. Bowen y Jonathan Brewer, *op. cit.*, pp. 923-943.

Seguridad. No obstante, vale la pena dar un paso atrás para repasar de manera breve las medidas que Estados Unidos ya había adoptado al momento en que la cuestión se llevó al Consejo de Seguridad.¹⁰⁰

Las sanciones estadounidenses a Irán no comenzaron debido a la cuestión nuclear, aunque después convergieron. El primer antecedente a las medidas económicas es la crisis de los rehenes (se trataba de una cuestión de terrorismo), que llevó a que el presidente Jimmy Carter ordenara con poderes ejecutivos el congelamiento de todos los activos de Irán en 1979.

Más adelante, un ataque a instalaciones estadounidenses en Beirut en el marco de la guerra civil libanesa (cuyos autores tal vez habían sido apoyados por el gobierno del ayatolá) causó que en 1984 el Departamento de Estado sancionara al gobierno de Teherán con la etiqueta de promotor del terrorismo, lo que conllevó restricciones comerciales como la venta de armas y de tecnologías de uso doble. En 1987 otra orden ejecutiva prohibió la importación de bienes comerciales de Irán.

Las sanciones se robustecieron después del uso de armas químicas y descubrimiento del programa nuclear de Iraq. En 1992 Estados Unidos expidió la Ley Iraq-Irán de no proliferación, sumando a las sanciones por terrorismo las de no proliferación. La pieza de legislación fortaleció las medidas económicas anteriores y prohibió a cualquier persona, Estado o entidad foránea proveer a cualquiera de los dos países tecnología que pudiera ayudarlos a adquirir armas de destrucción masiva.

La vía unilateral continuó en 1995 cuando Bill Clinton prohibió, con poderes ejecutivos, celebrar contratos para la supervisión, administración o el financiamiento para el desarrollo de recursos petroleros en Irán. Las medidas se reforzaron con la Ley de sanciones a Irán y Libia de 1996,¹⁰¹ que afectaba en específico al sector hidrocarburos.¹⁰²

¹⁰⁰ Las sanciones ejecutivas y legislativas completas con un breve resumen se encuentran en los cuadros 1 y 2 de Dianne E. Rennack, "Iran: U. S. economic sanctions and the authority to lift restrictions" en *Current Politics and Economics of the Middle East*, vol. 5, núm. 1, Nova Science Publishers, Inc, Nueva York, febrero 2015, pp. 157-216.

¹⁰¹ Aunque el carácter extraterritorial de las sanciones estadounidenses es material para un ensayo completo (ajeno al objetivo de este trabajo), es importante hacer notar que la UE estuvo exenta de la aplicación del embargo, pues acordó con Estados Unidos que sus empresas e instituciones no serían sancionadas a cambio de que no llevara la disputa ante la Organización Mundial del Comercio. Véase Ruairi Patterson, "EU Sanctions on Iran: The European political context" en *Middle East Report*, vol. xx, núm. 1, Middle East Research and Information Project (MERIP), Washington D. C., primavera 2013, pp. 135-146.

¹⁰² Hisae Nakanishi, "The construction of the sanctions regime against Iran: Political dimensions of unilateralism" en Ali Z. Marossi y Marisa R. Basset (eds.), Asser Press, *Economic Sanctions Under International Law Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*, Asser Press, La Haya, 2015, pp. 23-41.

Para el momento en que se reveló públicamente el programa nuclear de Irán en 2002 y comenzaron las negociaciones del E3/EU, Washington había establecido una buena parte de sus medidas; el asunto en el Consejo de Seguridad sólo reforzó la estrategia de la doble vía.

Una de las sanciones que ejemplifica lo anterior es la acción ejecutiva 13382 del 29 de junio de 2005, previa a las resoluciones del Consejo de Seguridad y mientras el E3/EU negociaba. El instrumento, que no sólo estaba dirigido a Irán, buscaba congelar los activos de las entidades y personas que propiciaran o apoyaran la proliferación de armas de destrucción masiva aislándolos en términos financieros.¹⁰³

El Consejo de Seguridad establece sanciones y la UE se suma

La primera resolución del Consejo de Seguridad (1696 de julio de 2006)¹⁰⁴ apoyó el proceso de negociación p5+1 e Irán, pero también exigió la suspensión de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesado; asimismo, fijó como fecha límite el 31 de agosto para que el director del OIEA informara a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad sobre el cumplimiento. De manera provisional¹⁰⁵ este último advirtió que, en caso de incumplimiento, se podrían aplicar medidas que no implicaban el uso de la fuerza,¹⁰⁶ lo que a la postre se traducirían en sanciones económicas. Los siguientes reportes del OIEA, todos estableciendo que no existía transparencia suficiente en el programa nuclear, fueron motivando las posteriores resoluciones.

Estados Unidos siguió por la vía unilateral. Sin esperar a que el Consejo de Seguridad se pronunciara sobre el cumplimiento a la Resolución 1696, en agosto de 2006 el Departamento del Tesoro prohibió actividades comerciales con el Banco Saderat debido a las transferencias que hacía a organizaciones que consideraba terroristas (como Hezbolá). Al mes siguiente el Congreso emitió la Ley de Apoyo a la Libertad de Irán, también con sanciones financieras y económicas.¹⁰⁷

En sus informes el OIEA no pudo concluir que no existían actividades ni materiales no declarados, por lo que la siguiente resolución del Consejo de Seguridad fue la

¹⁰³ U. S. Department of State, *Executive Order 13382*, 29 de junio de 2005, Washington D. C., 2005, disponible en <http://www.state.gov/t/isn/c22080.htm> consultado en julio de 2015.

¹⁰⁴ Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1696*, S/RES/1696(2006), Nueva York, 31 de julio de 2006.

¹⁰⁵ Este tipo de medidas están previstas en el artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas. Véase ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1945.

¹⁰⁶ Con fundamento en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, ONU, 24 de octubre de 1945.

¹⁰⁷ Hisae Nakanishi, *op. cit.*, pp. 28-29.

primera en dictar sanciones. La Decisión 1737 de diciembre de 2006 estableció varias medidas comerciales y de tránsito internacional, algunas generales y otras dirigidas a personas y entidades específicas,¹⁰⁸ comenzando así el embargo multilateral.

El 27 de febrero del siguiente año la UE decidió encuadrar sus medidas en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad adoptando la Posición común 2007/140/CFSP, que prácticamente reproduce el contenido de la Resolución 1737¹⁰⁹ y sienta las bases generales sobre las que después se emitiría la primera pieza de legislación europea con sanciones.¹¹⁰

Poco después el Consejo de Seguridad adoptó su siguiente resolución (1747, de marzo de 2007).¹¹¹ Además de sumar al catálogo de personas y entidades sancionadas, exhortó a los Estados a adoptar medidas financieras adicionales y estableció el embargo de armas convencionales a Irán.

Con la posición común acordada y el Consejo de Seguridad presionando a Irán, la UE adoptó sus primeras sanciones económicas¹¹² el 19 de abril de 2007 mediante el Reglamento del Consejo (EC) No. 423/2007.¹¹³

La siguiente resolución del Consejo de Seguridad (1803, del 3 de marzo de 2008) expandió el listado de entidades e individuos sujetos a las sanciones y llamó a los Estados a vigilar las instituciones financieras bajo su jurisdicción en sus tratos con dos bancos iraníes, el Saderat y el Melli.¹¹⁴

El día que se emitió la Resolución 1803 fue el mismo en el que el p5+1 lanzó un comunicado en el que detallaba la estrategia de doble vía, que de hecho había comenzado desde el momento en que se adoptaron sanciones económicas sin cerrar la puerta de la negociación. La siguiente resolución del Consejo de Seguridad (1835, del 27 de septiembre de 2008) dio un espaldarazo a la estrategia.¹¹⁵

Siguiendo su propia ruta, en octubre de ese año Estados Unidos amplió su

¹⁰⁸ Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1737*, S/RES/1737(2006), Nueva York, 27 de diciembre de 2006.

¹⁰⁹ UE, *Posición común 2007/140/CFSP*, Bruselas, 27 de febrero de 2007.

¹¹⁰ Pierre-Emmanuel Dupont, "Countermeasures and collective security: The case of the EU sanctions against Iran" en *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 17, núm. 3, Oxford University Press, Oxford, invierno 2012, pp. 301-336.

¹¹¹ Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1747*, S/RES/1747(2007), Nueva York, 24 de marzo de 2007.

¹¹² Para conocer a detalle las sanciones de la UE, véase Dina Esfandiary, "Assesing the European Union's sanctions policy: Iran as a case study" en *Non-Proliferation Papers*, núm. 34, EU Non-Proliferation Consortium, Estocolmo, diciembre 2013, pp. 2-11.

¹¹³ Pierre-Emmanuel Dupont, *op. cit.*, pp. 301-336.

¹¹⁴ Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1803*, S/RES/1803(2008), Nueva York, 3 de marzo de 2008.

¹¹⁵ Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1835*, S/RES/1835(2008), Nueva York, 27 de septiembre de 2008.

listado de entidades que propiciaban la proliferación de armas de destrucción masiva congelando los activos de cuatro entidades, entre ellas el Banco de Exportaciones de Irán, una institución que el Consejo de Seguridad no había incluido en sus listados.¹¹⁶

A inicios del siguiente año, en abril de 2009, Irán reveló una planta de combustible nuclear cerca de Isfahán y declaró haber logrado el ciclo de combustible completo. Como respuesta, el gobierno estadounidense decidió revelar la existencia de una planta secreta de enriquecimiento de uranio en Fordow (cerca de la ciudad de Qom),¹¹⁷ un movimiento que se esperaba ayudaría a acercar a Irán a la mesa de negociación. Ello y la necesidad de Irán de obtener combustible para el reactor nuclear de Teherán (que produce isótopos de uso médico) estuvieron cerca de catalizar un acuerdo en el que dicho país intercambiaría con Rusia una parte de su uranio poco enriquecido (al 3.5 por ciento) por uranio enriquecido al 20 por ciento que serviría como combustible para el reactor de Teherán; al respecto, se esperaba que el acuerdo comprara tiempo para negociar el programa nuclear a profundidad.

No obstante, el pacto no se materializó y en diciembre de 2009 Irán anunció que enriquecería uranio del 3.5 al 20 por ciento e hizo públicas sus intenciones de construir 10 sitios similares al de Fordow. Un último intento por lograr que Irán comprara los isótopos falló y en febrero de 2010 Natanz comenzó a enriquecer uranio.¹¹⁸

En esas condiciones, el 22 de junio de 2010 se estableció la última ronda de sanciones dentro del Consejo de Seguridad con la Resolución 1929, que expandió las restricciones a la venta de armamento a Irán y notablemente autorizó a los Estados a inspeccionar todos los cargamentos iraníes.¹¹⁹

El común denominador de las resoluciones a partir de la 1737 fue el incremento de sanciones mientras se llamaba a la negociación en el marco del P5+1; las posteriores a la 1929 sólo reiteraron el contenido de las anteriores sin agregar medidas,¹²⁰ pues Rusia y China se oponían.¹²¹ Fue hasta el 20 de julio de 2015, una vez logrado el acuerdo nuclear con Irán, que el Consejo de Seguridad cambió su postura.¹²²

¹¹⁶ Hisae Nakanishi, *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁷ La planta estaba siendo construida debajo de una montaña, por lo que un hipotético bombardeo aéreo (como los de Iraq y Siria) no sería efectivo.

¹¹⁸ Robert J. Reardon, *op. cit.*, p. 24.

¹¹⁹ Hisae Nakanishi, *op. cit.*, pp. 30-34.

¹²⁰ Para un listado detallado de propuestas y contrapropuestas hasta este punto, véase Arms Control Association, "History of official proposals on the Iranian nuclear issue" en *Fact Sheets & Briefs*, enero 2014, disponible en https://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals consultado en julio de 2015.

¹²¹ Oliver Borszik, "International sanctions against Iran under President Ahmadinejad" en *GIGA Working Papers*, núm. 260, GIGA Institute of Middle East Studies, Hamburgo, 2014, pp. 4-21.

¹²² Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2231*, S/RES/2231(2015), Nueva York, 20 de julio de 2015.

Sanciones al sector energético de Irán, al margen del Consejo de Seguridad

A partir de 2010 la UE comenzó a adoptar medidas al margen del Consejo de Seguridad mediante tres rondas de sanciones que afectaron al sector energético iraní, ya de por sí afectado por las disposiciones estadounidenses.

La primera vino mediante decisión del Consejo de Europa el 26 de julio de 2010. Se prohibió la inversión europea en los sectores de petróleo y gas, así como el abastecimiento de equipo clave, tecnología y financiamiento y asistencia para uso en el refinamiento, la exploración y producción de gas natural. Las sanciones también incluían medidas impidiendo a los gobiernos incentivar el comercio con Irán y negando la apertura de nuevas sucursales bancarias iraníes en países miembros de la UE.

El segundo paquete llegó en enero de 2012; en él se establecía un embargo a la importación, así como a la compra y transporte de petróleo y productos petroquímicos iraníes. También prohibió el financiamiento, los seguros a y el transporte de petróleo y productos petroquímicos de Irán, así como el congelamiento de cuentas de su Banco Central en la UE y el impedimento de hacer transacciones en oro, metales preciosos y diamantes, entre otros aspectos.

La última ronda se estableció en octubre de 2012. La UE prohibió la importación, el financiamiento, los seguros a y el transporte de gas natural de Irán, también las exportaciones de grafito y metales semi acabados, incluidos el aluminio y el acero, el suministro de *software* para la integración de procesos industriales, varias medidas que atacaban el sector naval, restricciones comerciales generales (sólo exceptuadas en casos humanitarios) y medidas adicionales dirigidas al sector petrolero.¹²³

Por su parte, Estados Unidos expidió en julio de 2010 la Ley Integral de Sanciones, Rendición de Cuentas y Desinversión contra Irán (CISADA, por sus siglas en inglés) ampliando las medidas contra el sector petrolero de Irán. Se castigaban, entre otros rubros, proveer servicios, invertir y exportar bienes, tecnología e información relacionados con el sector. También se limitaba la venta de gasolina o de bienes y servicios que permitieran a Irán obtener gasolina.

En noviembre de 2011 el Departamento del Tesoro, tomando como base la CISADA, adoptó medidas en contra del sector financiero completo de Irán, agregó docenas de nombres a sus listas de individuos sancionados, prohibiendo cualquier tipo de negocio con bancos iraníes e imponiendo más restricciones a la importación de bienes de ese país.

El último día de 2011 el presidente estadounidense firmó la Ley de Autorización de Defensa Nacional del Año Fiscal 2012, que contenía una cláusula que permitía al

¹²³ Ruairi Patterson, *op. cit.*, pp. 135-146.

titular del Ejecutivo sancionar instituciones que hicieran transacciones con el Banco Central de Irán, una prerrogativa de la cual hizo uso el 5 de febrero de 2012, congelando los activos del gobierno. Antes de que terminara el mes, el Departamento del Tesoro también fortaleció su sistema de sanciones en contra de instituciones que mantuvieran relaciones comerciales con el Banco Central. Para agosto, la nueva Ley para la Reducción de la Amenaza de Irán y los Derechos Humanos en Siria imponía sanciones al sector energético en general y también al naval, prohibiendo a las aseguradoras prestar sus servicios a barcos petroleros iraníes; la Ley de Autorización de Defensa Nacional del siguiente año sólo agregó sanciones.¹²⁴

En junio de 2013 tanto el Departamento del Tesoro como la Casa Blanca prohibieron el comercio de metales preciosos (Orden Ejecutiva 13645) con Irán. La medida se sumaba a otra similar, impuesta por la UE, que buscaba cerrar un camino que le daba la vuelta al embargo financiero, pues el gobierno en Teherán intercambiaba su petróleo y gas ya no por divisas, sino por metales preciosos, que después utilizaba para comprar moneda.¹²⁵

El Plan de Acción Conjunto (los acuerdos de Ginebra)

Durante los primeros años de las sanciones económicas Irán logró contrarrestar sus efectos con la industria petrolera, en especial durante los periodos de 2005-2006 y 2011-2012, cuando los precios del crudo se incrementaron. Tan sólo las ganancias de Irán en el sector representaron 75 por ciento de sus ingresos por exportaciones. Para señalar la magnitud de esto basta indicar que por exportaciones petroleras Irán obtuvo 141 mil millones de dólares (mmd) entre 1989 y 1997, 157 mmd entre 1997 y 2005 y 531 mmd entre 2005 y los primeros cuatro meses de 2012, una cantidad que supera en mucho los periodos anteriores.¹²⁶

Una vez que las sanciones en el sector convergieron, 25 por ciento de las exportaciones petroleras (que tenían como destino la UE) quedó sin destino, los costos de transporte subieron de manera considerable (a nivel mundial, 90 por ciento de los navíos en el ramo son asegurados por compañías basadas en los países de la UE) y la industria quedó sin una estructura financiera apta para procesar pagos.¹²⁷ En esas

¹²⁴ Anthony H. Cordesman, Bryan Gold y Chloe Coughlin-Schulte, *Iran: Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, CSIS Reports, Washington, 2014, pp. xi-xiv.

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 39-40.

¹²⁶ Oliver Borszik, *op. cit.*, pp. 4-21.

¹²⁷ Sabet Farzan, "Iran: resolving the nuclear crisis" en *Journal of Public and International Affairs*, vol. 23, Princeton University, Princeton, marzo 2013, pp. 74-92.

circunstancias el gobierno en Teherán volteó hacia China para sustituir a sus socios comerciales, una situación que Beijing aprovechó para comprar petróleo por debajo del precio de mercado y asegurarse mega proyectos como presas y sistemas de metro en Irán.¹²⁸ Otro país que reemplazó en parte las compras fue India.¹²⁹

La Organización de Países Exportadores de Petróleo reportó que entre 2011 y 2012 la producción iraní bajó de 2.4 millones de barriles al día a sólo un millón.¹³⁰ En 2012, los ingresos petroleros se redujeron a un tercio de los registrados en el año anterior y en febrero de 2013 la moneda alcanzó uno de sus puntos más bajos, cotizándose en 40 mil riales por dólar. Se estima que entre 2012 y 2013 la divisa perdió 80 por ciento de su valor y que en el mismo periodo hubo entre 40 por ciento y 50 por ciento de inflación.¹³¹

Dada la dependencia del comercio exterior de Irán respecto al sector petrolero y tomando en cuenta que 60 por ciento de los ingresos del Estado vienen de la misma fuente, los efectos citados resultan en particular graves. En esas circunstancias comenzaron en Omán, en marzo de 2013, las conversaciones entre Irán y Estados Unidos que precedieron a los acuerdos de Ginebra (JPOA).¹³²

Además de los efectos económicos, propiciaron el diálogo dos circunstancias políticas: la reelección de Obama en noviembre de 2012¹³³ y el triunfo del moderado Hassan Rouhani¹³⁴ en los comicios de Irán en junio de 2013.¹³⁵

El curso que había tomado la Revolución Islámica (sobre todo durante los años de Ahmadinejad) había dejado a Irán aislado; su prestigio disminuía entre sus vecinos,

¹²⁸ Oliver Borszik, *op. cit.*, pp. 4-21.

¹²⁹ Mahapatra Chintamani y Ray Dadwal Shebonti, "New directions in Iranian foreign policy: Impact on global energy security" en *Strategic Analysis*, vol. 38, núm. 3, Institute for Defence Studies and Analyses, Nueva Delhi, mayo 2014, pp. 259-264.

¹³⁰ Sabet Farzan, *op. cit.*, pp. 74-92.

¹³¹ Hisae Nakanishi, *op. cit.*, 2015, p. 24.

¹³² Algunos intereses regionales comunes pudieron haber influido de manera indirecta en el acercamiento. Paralelo al acuerdo nuclear, a ambos países conviene lograr un gobierno estable en Afganistán con capacidad de repeler la amenaza del Talibán y Al Qaeda, evitar el radicalismo suní en un Iraq al borde de la guerra civil y contener al Estado Islámico, aunque persisten las diferencias por la cuestión del apoyo a Hezbollah y Hamas y la postura de Irán ante el conflicto árabe israelí. Véase Sanam Vakil, "Obama's Iranian gamble" en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 49, núm. 3, Routledge, Londres, septiembre 2014.

¹³³ Sabet Farzan, *op. cit.*, pp. 74-92.

¹³⁴ Obama se pronunció en repetidas ocasiones por privilegiar el diálogo con Irán manteniendo la opción militar y de sanciones abiertas, mientras que Rouhani había dado señales claras de que buscaría levantar las medidas que lastimaban la economía. Véase Seyedamir Hossein Mahdavi, "A comprehensive nuclear deal with Iran: Not mission impossible" en *Middle East Brief*, núm. 85, Crown Center for Middle East Studies, Waltham, octubre 2014, pp. 1-7.

¹³⁵ Mahapatra Chintamani y Ray Dadwal Shebonti, *op. cit.*, pp. 259-264.

mientras que grupos marcadamente “anti iraníes” o “anti chiíes”¹³⁶ proliferaban en la región.¹³⁷

En ese escenario, la plataforma electoral de política exterior de Rouhani giró en torno a normalizar relaciones, esto fue confirmado después de su triunfo, cuando el ministro de Relaciones Exteriores, Mohammad Javad Zarif, hizo público que Irán adoptaría un enfoque de prudencia y moderación, cambiando la postura de confrontación por una de diálogo.¹³⁸

En Estados Unidos la política de Bush hacia el Medio Oriente había tenido como resultado la caída de dos regímenes enemigos de Irán; el de Saddam Hussein en Iraq y el del Talibán en Afganistán. En términos políticos Bush se había negado a dialogar con Irán y lo consideraba un enemigo, aunque en lo militar no estaba en condiciones de abrir un nuevo frente. Obama entendió la situación y durante su campaña se comprometió a utilizar la diplomacia; al ganar las elecciones, pronunció un célebre discurso: “Hacia el mundo musulmán, buscamos un nuevo acercamiento, extenderemos nuestra mano si están dispuestos a abrir el puño”. El anuncio fue bien recibido en Medio Oriente y por el E3/EU, que ya tenía un historial de negociaciones con Irán.

Durante el 68º periodo de sesiones de la Asamblea General (2013) Rouhani anunció su oposición a las armas nucleares, el apoyo a la no proliferación y la necesidad de un programa nuclear civil. Al discurso le siguió una llamada telefónica entre los presidentes de Irán y Estados Unidos, algo que no sucedía desde hacía tres décadas aproximadamente. Poco después, en noviembre de 2013, el p5+1 e Irán habían logrado un acuerdo interino.¹³⁹

El objetivo del JPOA fue lograr suficiente transparencia para garantizar que el programa nuclear de Irán es exclusivamente pacífico sin excluir la posibilidad de enriquecimiento de uranio (aunque con límites), para lo cual se adoptarían medidas de buena fe a cambio del levantamiento total de sanciones. El enfoque sería “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, y el proceso sería paso a paso.

El pacto previó el “primer paso” y un “último paso”.¹⁴⁰ Para el primero, el JPOA contempló una serie de medidas que se debían cumplir en seis meses (prorrogables

¹³⁶ En la última parte del artículo se abunda sobre el conflicto suní-chií.

¹³⁷ Mohammad Javad Zarif, “What Iran really wants; Iranian foreign policy in the Rouhani era” en *Foreign Affairs*, vol. 93, núm. 3, Council on Foreign Relations, Nueva York, mayo/junio 2014, pp. ii-xii.

¹³⁸ *Idem*.

¹³⁹ Mahapatra Chintamani y Ray Dadwal Shebonti, *op.cit.*, pp. 259-264.

¹⁴⁰ E3/EU+3 e Irán, *Joint Plan of Action*, Ginebra, 24 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/document-november-24-joint-plan-of-action> consultado en julio 2015.

por acuerdo mutuo). Para verificar el cumplimiento creó una Comisión Conjunta (Irán y p5+1) y designó al OIEA como responsable de verificar las cuestiones nucleares. El periodo, que expiró primero el 20 de julio de 2014, se extendió en tres ocasiones: primero hasta noviembre de 2014,¹⁴¹ después a junio de 2015,¹⁴² y por último tomó unos días más lograr el JCPOA el 14 de julio de 2015.¹⁴³

Básicamente, el primer paso preveía que Irán dejara de enriquecer uranio a más de cinco por ciento durante seis meses. Del uranio enriquecido al 20 por ciento que tuviera, diluiría al cinco por ciento la mitad, y la otra mitad la oxidaría en forma que le permitiera después la fabricación de combustible para el reactor nuclear de Teherán. También detendría las actividades en Natanz, Fordow, y el reactor nuclear de Arak; además se comprometía a no reprocesar ni construir instalaciones para el reprocesado o enriquecimiento.

En lo que se refiere al OIEA, Irán permitiría un mayor monitoreo, proveería información sobre sus instalaciones nucleares, una descripción de cada edificio en los sitios, así como las actividades que se desarrollaban ahí, mejoras en el proceso de inspecciones en Fordow, Natanz, en los lugares donde se ensamblaran las máquinas de centrifugación, y en las minas y sitios procesadores de uranio también daría pasos para concluir un acuerdo de salvaguardias con el OIEA para el reactor de Arak.

A cambio, el p5+1 se comprometió a no adoptar medidas adicionales dirigidas a reducir las ventas de petróleo de Irán, permitiendo que sus clientes siguieran comprando, a desbloquear una cantidad pactada de ganancias retenidas por ese concepto en el exterior,¹⁴⁴ y a suspender las sanciones de Estados Unidos y de la UE en lo que se refiere a seguros y servicios de transporte para suministrar petróleo.

Se acordó suspender sanciones en los rubros de exportaciones petroquímicas, transacciones con oro y metales preciosos, el sector automovilístico¹⁴⁵ y aeronáutico.

¹⁴¹ Durante esta primera extensión los precios del petróleo cayeron. De encontrarse por arriba de la línea de los 100 dólares por barril al iniciar 2014, el precio al final del año se había recortado aproximadamente a la mitad con una ligera recuperación alrededor de 60 dólares por barril en el primer semestre de 2015. En coincidencia, la suerte tuvo un efecto similar en las sanciones al sector energético iraní y la caída en los precios presionó al gobierno en Teherán para llegar a un acuerdo. Trading Economics, *Crude Oil 1946-2015*, disponible en <http://www.tradingeconomics.com/commodity/crude-oil> consultado en julio 2015.

¹⁴² Kenneth Katzman, Paul K. Kerr, Mary Beth D. Nikitin y Michael John García, "Iran: Interim Nuclear Agreement and talks on a comprehensive accord" en *CRS Reports*, Congressional Research Service, Washington D. C., 9 de marzo de 2015, pp. 1-22.

¹⁴³ El documento se desarrolla en el apartado "Plan Comprensivo de Acción Conjunto (JCPOA)".

¹⁴⁴ La cantidad fue 700 millones de dólares mensuales y provenía de cuentas bancarias que le habían sido congeladas. Véase "Iran's Nuclear Programme; Time out" en *The Economist*, Londres, 21 de julio de 2014.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pp. 1-22.

La UE incrementaría el límite de transacciones permitidas al comercio no sancionado y no se impulsarían nuevas medidas en el Consejo de Seguridad. Por su parte, Estados Unidos y la UE acordaron no imponer medidas por cuenta propia.

Por último, se establecería un canal financiero que permitiría usar las ganancias petroleras en el exterior para adquisiciones de tipo humanitario que involucrarán alimentos, productos de agricultura, farmacéuticos y equipo médico. Los recursos también se podrían utilizar con la finalidad de cubrir gastos médicos y pagos de matrículas de estudiantes iraníes en el exterior, así como para el cumplimiento de obligaciones con la ONU.¹⁴⁶

Los siguientes pasos

El acuerdo se comenzó a implementar en enero de 2014 y a partir de entonces el OIEA reportó el cumplimiento de Irán a sus términos.¹⁴⁷ Como se mencionó, a los acuerdos de julio de 2015 precedieron algunas prórrogas.¹⁴⁸ El primer término que se dieron las partes expiró en julio de 2014, Irán había cumplido con su parte y Estados Unidos y la UE con la suya, pero había aún temas que requerían mayor negociación. La cuestión del propósito final de las instalaciones en Fordow y los límites al enriquecimiento en Natanz, entre otros, exigían más tiempo. En esas condiciones las partes se plantearon como nueva fecha límite el 24 de noviembre de 2014, en el entendido de que seguirían cumpliendo con los términos del JPOA.¹⁴⁹ En esa fecha, las partes extendieron el término hasta el 30 de junio de 2015 aclarando que buscarían tener un acuerdo general dentro de los primeros cuatro meses. En el tiempo restante, si fuera necesario, se trabajarían detalles técnicos.¹⁵⁰

Dentro del término previsto las partes alcanzaron el acuerdo general. El 2 de abril la alta representante de la UE y el ministro de Relaciones Exteriores emitieron un comunicado conjunto informando que se habían pactado parámetros clave que

¹⁴⁶ E3/EU+3 e Irán, *op. cit.*

¹⁴⁷ Kenneth Katzman, Paul K. Kerr, Mary Beth D. Nikitin y Michael John Garcia, *op. cit.*, pp. 1-22.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ John Kerry, *Extension of Iran Nuclear Talks*, declaración de prensa, 18 de julio de 2014, U. S. Department of State, Washington D. C., 2014, disponible en <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/07/229491.htm> consultado en julio 2015.

¹⁵⁰ Catherine Ashton y Mohammad Javad Zarif, *Joint Statement by Catherine Ashton and Iranian Foreign Minister Mohammad Javad Zarif Following The Talks In Vienna*, declaración de prensa, Viena, 24 de noviembre de 2014, disponible en http://ceas.europa.eu/statements-ceas/2014/141124_02_en.htm consultado en julio 2015.

permitirían la adopción del JCPOA. En consonancia con el comunicado, los acuerdos permitirían la redacción del texto final y sus anexos.¹⁵¹

El Plan Comprensivo de Acción Conjunto (JCPOA)

El JCPOA fue anunciado el 14 de julio de 2015 como un documento que garantizaría que el programa nuclear de Irán es pacífico y conllevará al levantamiento total de las sanciones económicas; el enfoque de implementación es “paso a paso”.¹⁵² Naturalmente, el Consejo de Seguridad lo apoyó el 20 del mismo mes.¹⁵³

Como era de esperarse, las cuestiones nucleares técnicas del acuerdo las verificará el OIEA, lo que significa su presencia permanente en territorio iraní; resalta además el compromiso del país anfitrión de clarificar al organismo los aspectos pasados y presentes de su programa.¹⁵⁴

En lo que se refiere a enriquecimiento de uranio, Irán tendrá un programa de largo plazo con limitaciones para garantizar sus fines pacíficos; continuará usando algunas de sus máquinas de centrifugado de primera generación por 10 años, el resto de sus máquinas y la tecnología relacionada con el enriquecimiento en Natanz se almacenarán con monitoreo constante del OIEA. Tampoco podrá acumular uranio enriquecido, sus actividades de investigación y desarrollo serán limitadas y evitarán contribuir al desarrollo de explosivos nucleares.

En Fordow no habrá uranio enriquecido ni investigación o materiales

¹⁴⁶ E3/EU+3 e Irán, *op. cit.*

¹⁴⁷ Kenneth Katzman, Paul K. Kerr, Mary Beth D. Nikitin y Michael John Garcia, *op. cit.*, pp. 1-22.

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ John Kerry, *Extension of Iran Nuclear Talks*, declaración de prensa, 18 de julio de 2014, u. s. Department of State, Washington D. C., 2014, disponible en <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/07/229491.htm> consultado en julio 2015.

¹⁵⁰ Catherine Ashton y Mohammad Javad Zarif, *Joint Statement by Catherine Ashton and Iranian Foreign Minister Mohammad Javad Zarif Following The Talks In Vienna*, declaración de prensa, Viena, 24 de noviembre de 2014, disponible en http://ec.europa.eu/statements-ec/2014/141124_02_en.htm consultado en julio 2015.

¹⁵¹ Federica Mogherini y Mohammad Javad Zarif, *Joint Statement By EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif*, comunicado de prensa, 2 de abril de 2015, Bruselas, 2015, disponible en http://ec.europa.eu/statements-ec/2015/150402_03_en.htm consultado en julio 2015.

¹⁵² E3/EU+3 e Irán, *Joint Comprehensive Plan of Action*, Viena, 14 de julio de 2015, párrafos i-xvi, disponible en <http://apps.washingtonpost.com/g/documents/world/full-text-of-the-iran-nuclear-deal/1651/> consultado en agosto 2015.

¹⁵³ Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 2231*, *op. cit.*

¹⁵⁴ E3/EU+3 e Irán, *Joint Comprehensive Plan of Action*, *op. cit.*, párrafo 14.

relacionados, las instalaciones se convertirán en un centro de investigación nuclear, física y tecnológica con colaboración internacional.¹⁵⁵

Además de la colaboración en Fordow, Irán logró que el p5+1 se comprometiera a cooperar de manera extensiva en su programa civil; reactores, investigación y desarrollo, seguridad, medicina,¹⁵⁶ y notablemente en la cuestión del reactor de Arak, que se resolvió con su rediseño de forma que no produjera plutonio apto para uso militar y que utilizara como combustible uranio enriquecido sólo hasta 3.67 por ciento. Irán también tendrá la obligación de enviar fuera del país todo el combustible consumido en el reactor.¹⁵⁷

La cuestión del Protocolo Adicional se zanjó con el compromiso de aplicarlo de manera provisional en tanto se ratifica conforme al Plan de Implementación del acuerdo, que detalla la ruta que deben seguir las partes para el cumplimiento.¹⁵⁸

Los mecanismos para el levantamiento de sanciones en el Consejo de Seguridad, en la legislación de la UE y en el marco jurídico de Estados Unidos, están previstos. En los tres casos las medidas se irán terminando progresivamente, de acuerdo con el Plan de Implementación.¹⁵⁹

El cumplimiento será procurado por una Comisión Conjunta integrada por el p5+1 e Irán y sus decisiones se adoptarán por consenso. En caso de disputa, se prevé un Consejo Consultivo integrado por dos representantes de las partes y un independiente; si éste falla en conciliar, las partes pueden dejar de cumplir en parte o por completo el acuerdo, en el entendido de que el asunto se referirá al Consejo de Seguridad, que a su vez resolverá.¹⁶⁰

En términos generales, el cumplimiento del acuerdo por ambas partes se prevé en ocho años o cuando el OIEA y el Consejo de Seguridad lleguen a la conclusión de que todo el material nuclear en Irán es para uso pacífico, lo que suceda primero.

Después de ese periodo comenzaría una etapa de “transición” en la que el p5+1 empieza los procedimientos internos para el levantamiento de las últimas sanciones e Irán haría lo propio para ratificar el Protocolo Adicional. El “día de terminación” es en 10 años; para entonces, Irán debería estar libre de sanciones, pero bajo los controles internacionales más estrictos que se hayan diseñado para ese entonces.¹⁶¹

¹⁵⁵ *Ibidem*, párrafos 1-7 y anexo I.

¹⁵⁶ *Ibidem*, párrafos 32-33 y anexo III.

¹⁵⁷ *Ibidem*, párrafos 6-7 y anexo I.

¹⁵⁸ La ratificación del Protocolo Adicional sería en la última fase de cumplimiento. Véase E3/EU+3 e Irán, *Joint Comprehensive Plan of Action*, *op. cit.*, párrafos 13 y 34 y anexo V.

¹⁵⁹ *Ibidem*, párrafos 18-33 y anexos II y V.

¹⁶⁰ *Ibidem*, párrafos 36-37 y anexo IV.

¹⁶¹ *Ibidem*, anexo V.

Planteamientos y reflexiones finales

El primer planteamiento que se avizora es si se cumplirá o no el JCPOA. En el caso de Estados Unidos, aunque el gobierno demócrata de Barack Obama enfrenta a un Congreso de mayoría republicana en las dos cámaras, aun tiene el derecho presidencial de veto. Además, las mismas leyes que imponen sanciones permiten al titular del Ejecutivo en muchas ocasiones suspenderlas sin aprobación del Congreso, y qué decir de las órdenes ejecutivas, que dependen por completo de él;¹⁶² en cuanto al interior de la UE, no se prevén dificultades.

En Irán el cumplimiento del acuerdo podría ser bloqueado por el Consejo Estratégico de Relaciones Exteriores (CERE), creado por el líder supremo de Irán, el ayatolá Ali Jamenei, como un órgano consultivo que diseña y coordina estrategias de política exterior y que le responde a él. A partir de 2014 Jamenei nombró personal dentro del CERE, la mitad de ellos opuestos a Rouhani en términos ideológicos. Si al interior del CERE prevalece una visión contraria a la del presidente, el cumplimiento se podría complicar.¹⁶³

Otra cuestión que surge es el impacto que tendrá el levantamiento de sanciones en la economía de Irán. Las perspectivas de crecimiento económico son vastas. El mercado interno es amplio (alrededor de 80 millones de habitantes) y el potencial de exportación también. Por ejemplo, la industria automovilística podría atraer capital extranjero con la finalidad de abastecer tanto al mercado nacional como para exportar a los vecinos.¹⁶⁴ Otro sector interesante es el del gas natural, pues el país se ubica en tercer lugar por sus reservas del energético, estando en condiciones de competir con Rusia por el mercado europeo si pudiera suministrar a través de Turquía.¹⁶⁵

Suponiendo que la economía de Irán despegara a causa del levantamiento de sanciones, una mayor integración al mercado global disminuiría los incentivos para adoptar posiciones radicales (como el desarrollo de un arma nuclear), pues esto llevaría a nuevas medidas económicas.

La evolución militar del país también será interesante. En este aspecto, Arabia Saudita le lleva una amplia ventaja, que se observa al comparar sus gastos militares. Entre 2002 y 2012 la inversión saudí fue de aproximadamente 378 mmd y se fue

¹⁶² Para profundizar sobre las perspectivas de cumplimiento dentro del sistema político estadounidense, véase Larry Hanauer, "The days after a deal with Iran; Congress's Role in implementing a nuclear deal" en *Perspectives*, núm. PE-139-OSD, RAND Corporation, Santa Mónica, 2015, pp. 3-35, disponible en <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE139.html> consultado en julio 2015.

¹⁶³ Seyedamir Hossein Mahdavi, *op. cit.*, pp. 1-7.

¹⁶⁴ Véase "Daily Chart: Iran's Nuclear Deal" en *The Economist*, Londres, 24 de julio de 2015.

¹⁶⁵ Jan H. Kalicki, "How an Iran nuclear deal means cheaper oil and why Tehran is OK with that", Reuters, Londres, 12 de mayo de 2015.

incrementando año con año. En el mismo periodo, y sin incrementos notables en ningún año, Irán gastó menos de un tercio, alrededor de 101 mmd.¹⁶⁶

¿Desatará esto una carrera armamentista en la región? Arabia Saudita ya lleva varios años rompiendo sus propios récords: tan sólo en el bienio 2013-2014 su gasto militar fue de casi 150 mmd (el de Israel fue de alrededor de 32 mmd). Las cifras de Irán en ese periodo no se conocen con precisión, aunque tomando en cuenta su aislamiento, probablemente no haya mucha variación respecto a años anteriores.¹⁶⁷

Es necesario sumar a la ecuación militar que, al menos durante los próximos cinco años, Irán seguirá bajo el embargo de armas (el Consejo de Seguridad así lo estableció) y en los próximos siete sus actividades balísticas estarán limitadas, de forma que no podrá desarrollar misiles del tipo que pueden transportar explosivos nucleares. En futuro cercano Irán no podrá competir de manera efectiva en una carrera armamentista.¹⁶⁸

El acuerdo ha motivado otra preocupación: ¿Irán podrá fabricar la bomba a espaldas del OIEA? El JCPOA ya obliga a Irán a observar el Protocolo Adicional (y a ratificarlo en 10 años), por lo que en teoría se podrían hacer inspecciones sorpresa en cualquier sitio (incluidos militares) y, en cualquier momento, con el requisito de que el OIEA recibiera inteligencia que fundara la sospecha. Este requerimiento bien lo podría cubrir (o fabricar) Israel o de Estados Unidos, por lo que sus posibilidades de lograr la bomba son reducidas.¹⁶⁹

Otro aspecto que causa debate es cómo se enmarca el JCPOA en el conflicto suní chií.¹⁷⁰ En la configuración geopolítica actual, sí hay un grupo chií, donde se encuentran

¹⁶⁶ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Military Expenditure Database 2015*, disponible en http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database consultado el 29 de agosto de 2015.

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ Greg Thielmann, "Addressing Iran's ballistic missiles in the JCPOA and UNSC Resolution" en *Issue Briefs*, vol. 7, núm. 8, Arms Control Association, Viena, 27 de julio de 2015, disponible en <https://www.armscontrol.org/Issue-Briefs/2015-07-27/Addressing-Irans-Ballistic-Missiles-in-the-JCPOA-and-UNSC-Resolution> consultado en agosto 2015.

¹⁶⁹ Ello no significa que su programa no sea disuasivo: el acuerdo le permitirá a Irán tener un programa civil que podría ser rápidamente (en 10 años) convertido en militar, sobre todo tomando en consideración que el JCPOA permite la investigación y el desarrollo de máquinas de centrifugación avanzadas. Para mayores detalles sobre disuasión sin armas, véase Anne Harrington y Mathias Englert "How much is enough? The politics of technology and weaponless nuclear deterrence" en Maximilian Mayer, Mariana Carpes y Ruth Knoblich (eds.), *The Global Politics of Science and Technology*, vol. 2, Springer Berlin Heidelberg, Berlín, 2014.

¹⁷⁰ La pugna, con aproximadamente 1 400 años de antigüedad, persiste hasta nuestros días. Es irrelevante para este trabajo hacer un desarrollo de la evolución del conflicto desde sus principios, basta señalar que la cuestión central fue la repartición del poder a la muerte del profeta Mohamed.

Irán, Hezbolá (el partido político con brazo armado en Líbano), lo que queda del régimen de Bashar al Assad y élites gobernantes en Iraq y Pakistán. No obstante, por la parte suní no hay un bloque único. Contrario a las escatologías político-religiosas de los chiís, los sunís no han desarrollado interpretaciones del Islam que hayan resultado en un grupo político sólido; sus divisiones se pueden apreciar desde el observatorio de Siria, donde las facciones sunís luchan entre sí, mientras que los chiís se unen (el involucramiento de Hezbolá del lado de Bashar al Assad lo ilustra).¹⁷¹

Ello no significa que siempre vaya a ser así, pues en el Medio Oriente las alianzas cambian. El JCPOA creó una coyuntura entre Arabia Saudita e Israel. Los dos países se reunieron en algunas ocasiones mientras se realizaban las negociaciones entre el p5+1 e Irán, el contenido y los posibles acuerdos aun no son públicos.¹⁷² No es la primera vez en la historia reciente que Israel encuentra un aliado en un país otrora enemigo. Las dos fronteras de Gaza están bajo control estricto porque los intereses de sus dos vecinos convergen; Israel está en conflicto abierto con Hamás, y el presidente de Egipto, Abdel Fatah al Sisi, considera a la organización un aliado de la Hermandad Musulmana, su rival en casa.¹⁷³ La política regional es compleja e impredecible.¹⁷⁴

En este punto las respuestas sobre la configuración geopolítica que habrá en el Medio Oriente a causa del JCPOA son limitadas, aunque desde el punto de la no proliferación hay una conclusión clara: con Irán bajo controles estrictos, en la actualidad el único programa de preocupación es el de Israel.

Por un lado, se encontraban quienes consideraban que Ali (el yerno del profeta) debía asumir el liderazgo de lo conquistado y que el poder se debía heredar a sus descendientes; por el otro, estaban los partidarios de que cualquier musulmán con capacidad suficiente, elegido por consenso, tomara las riendas donde Mohamed las había dejado. Este segundo grupo, que en la práctica heredó el poder a sus descendientes, fue liderado en principio por Mua'awiya, un gobernador dentro del imperio musulmán. A partir de esa escisión se han formulado múltiples escatologías para legitimar a los gobiernos islámicos (actualmente alrededor de 90 por ciento de la población mundial musulmana es suní). Véase Philipp Holtmann, "A primer to the Sunni-Shia conflict" en *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, núm. 1, Terrorism Research Initiative and the Center for Terrorism and Security Studies, Viena, febrero 2014, pp. 259-264, pp. 259-264.

¹⁷¹ *Idem*.

¹⁷² "Israel and Saudi Arabia; The new frenemies" en *The Economist*, Londres, 13 de junio de 2015.

¹⁷³ Dimitris Bouris, "The vicious cycle of building and destroying: The 2014 war on Gaza" en *Mediterranean Politics*, vol. 20, núm. 1, Routledge, Londres, 2013, pp. 111-117.

¹⁷⁴ Una aproximación gráfica a las alianzas regionales actuales se encuentra en "Daily Chart: The Middle Eastern mesh" en *The Economist*, Londres, 3 de abril de 2015.

Fuentes consultadas

- Arms Control Association, “History of official proposals on the Iranian nuclear issue” en *Fact Sheets & Briefs*, enero 2014, disponible en https://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “El riesgo de proliferación nuclear en el Oriente Medio”, 2 de diciembre de 2014, A/RES/69/78, Nueva York.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Establishment of a commission to deal with the problem raised by the discovery of atomic energy*, 24 de enero de 1946, A/RES/1, Londres.
- Ashton, Catherine y Mohammad Javad Zarif, *Joint Statement by Catherine Ashton and Iranian Foreign Minister Mohammad Javad Zarif Following the talks in Vienna*, declaración de prensa, Viena, 24 de noviembre de 2014, disponible en http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2014/141124_02_en.htm
- Berryand, Mike y Greg Philo, *Israel and Palestine: Competing Histories*, Pluto Press, Londres, 2006.
- Borszik, Oliver, “International sanctions against Iran under President Ahmadinejad” en *GIGA Working Papers*, núm. 260, GIGA Institute of Middle East Studies, Hamburgo, 2014.
- Bowen, Wyn Q. y Jonathan Brewer, “Iran’s nuclear challenge: Nine years and counting” en *International Affairs*, vol. 87, núm. 4, The Royal Institute of International Affairs, Londres, julio 2011.
- Bouris, Dimitris, “The vicious cycle of building and destroying: The 2014 war on Gaza” en *Mediterranean Politics*, vol. 20, núm. 1, Routledge, Londres, 2013.
- Burr, William, “A brief history of U. S.-Iranian nuclear negotiations” en *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 65, núm. 1, Chicago, enero/febrero 2009.
- Chintamani, Mahapatra y Ray Dadwal Shebonti, “New directions in Iranian foreign policy: Impact on global energy security” en *Strategic Analysis*, vol. 38, núm. 3, Institute for Defence Studies and Analyses, Nueva Delhi, mayo 2014.
- Cirincione, Joseph, *Bomb scare: The history, theory and future of nuclear weapons*, Columbia University Press, Nueva York, 2007.
- Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1696*, S/RES/1696(2006), Nueva York, 31 de julio de 2006.
- Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1737*, S/RES/1737(2006), Nueva York, 27 de diciembre de 2006.
- Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1747*, S/RES/1747(2007), Nueva York, 24 de marzo de 2007.

- Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1803*, S/RES/1803(2008), Nueva York, 3 de marzo de 2008.
- Consejo de Seguridad de la ONU, *Resolución 1835*, S/RES/1835(2008), Nueva York, 27 de septiembre de 2008.
- Cordesman, Anthony H., Bryan Gold y Chloe Coughlin-Schulte, *Iran: Sanctions, energy, arms control, and regime change*, CSIS Reports, Washington, 2014.
- Dunne, Michael, "The United States, the United Nations and Iraq: 'Multilateralism of a kind'" en *International Affairs*, vol. 79, núm. 2, Wiley On Behalf Of The Royal Institute Of International Affairs, Londres, 2003.
- Dupont, Pierre-Emmanuel, "Countermeasures and collective security: The case of the EU sanctions against Iran" en *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 17, núm. 3, Oxford University Press, Oxford, invierno 2012.
- Ehsani, Kaveh y Chris Toensing, "Neo-conservatives, hardline clerics and the bomb" en *Middle East Report*, núm. 223, MERIP, Washington D. C., invierno 2004.
- Esfandiary, Dina, "Assesing The European Union's sanctions policy: Iran as a case study" en *Non-Proliferation Papers*, núm. 34, EU Non-Proliferation Consortium, Estocolmo, diciembre 2013.
- E3/EU+3 e Irán, *Joint Comprehensive Plan of Action*, Viena, 14 de julio de 2015.
- E3/EU+3 e Irán, *Joint Plan of Action*, Ginebra, 24 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/document-november-24-joint-plan-of-action>
- Farzan, Sabet, "Iran: Resolving the nuclear crisis" en *Journal of Public and International Affairs*, vol. 23, Princeton University, Princeton, marzo 2013.
- Fischer, David, "Nuclear safeguards: Evolution and future" en Trevor Findlay (ed.), *Verification Yearbook 2000*, The Verification Research, Training and Information Centre, Londres, 2000.
- Fischer, David, *History of the International Atomic Energy Agency, The first forty years*, International Atomic Energy Agency, Viena, 1997.
- Fitzpatrick, Mark, "Lessons learned from Iran's pursuit of nuclear weapons" en *The Nonproliferation Review*, vol. 3, núm. 3, Routledge, Londres, julio 2010.
- Fuhrmann, Matthew, *Cornell Studies in Security Affairs: Atomic Assistance: How Atoms for Peace Programs Cause Nuclear Insecurity*, Cornell University Press, Ithaca, 2012.
- Goldschmidt, Bertrand, "Los orígenes del Organismo Internacional de Energía Atómica" en *Boletín OIEA*, vol. 19, núm. 4, Viena, agosto 1977.
- Hanauer, Larry, "The days after a deal with Iran; Congress's role in implementing a nuclear deal" en *Perspectives*, núm. PE-139-OSD, RAND Corporation, Santa Mónica, 2015, disponible en <http://www.rand.org/pubs/perspectives/PE139.html>

- Harrington, Anne y Mathias Englert, “How much is enough? The politics of technology and weaponless nuclear deterrence” en Maximilian Mayer, Mariana Carpes y Ruth Knoblich (eds.), *The Global Politics of Science and Technology*, vol. 2, Springer Berlin Heidelberg, Berlín, 2014.
- Hopwood, Derek, *Egypt, politics and society, 1945-1990*, Routledge, Londres, 1991.
- Holtmann, Philipp, “A primer to the Sunni-Shia conflict” en *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, núm. 1, Terrorism Research Initiative And The Center For Terrorism And Security Studies, Viena, febrero 2014.
- Hymans, Jacques E., *Achieving nuclear ambitions; Scientists, politicians, and proliferation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Jackson, Ian, “Nuclear energy and proliferation risks: Myths and realities in the Persian Gulf” en *International Affairs*, vol. 8, núm. 6, The Royal Institute of International Affairs, Londres, octubre 2009.
- Jones, Matthew, *After Hiroshima: The United States, Race and nuclear weapons in Asia, 1945-1965*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010.
- Kalicki, Jan H., “How an Iran nuclear deal means cheaper oil and why Tehran is OK with that”, Reuters, Londres, 12 de mayo de 2015.
- Katzman, Kenneth, Paul K. Kerr, Mary Beth D. Nikitin y Michael John Garcia, “Iran: Interim nuclear agreement and talks on a comprehensive accord” en *CRS Reports*, Congressional Research Service, Washington D. C., 9 de marzo de 2015.
- Kerry, John, *Extension of Iran Nuclear Talks*, declaración de prensa, 18 de julio de 2014, U. S. Department of State, Washington D. C., 2014, disponible en <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/07/229491.htm>
- Kibaroglu, Mustafa, “Good for the Shah, Banned for the Mullahs: The West and Iran’s quest for nuclear power” en *The Middle East Journal*, vol. 60, núm. 2, The Middle East Institute, Washington D. C., abril 2006.
- Krige, John, “Atoms for Peace, scientific internationalism, and scientific intelligence” en *Osiris*, vol. 21, núm. 1, The University of Chicago Press, Chicago, 2006.
- Kroenig, Matthew, *Exporting the bomb: Technology transfer and the spread of nuclear weapons*, Cornell University Press, Ithaca, 2010.
- Lewis, Patricia M., “A Middle East Free of nuclear weapons: Possible, probable or pipe-dream?” en *International Affairs*, vol. 89, núm. 2, The Royal Institute of International Affairs, Londres, 2013.
- Magnarella, Paul J., “Attempts to reduce and eliminate nuclear weapons through the Nuclear Non-Proliferation Treaty and the creation of Nuclear-Weapon-Free Zones” en *Peace & Change*, vol. 33, núm. 4, Peace History Society and Peace and Justice Studies Association, octubre 2008.

- Mahdavi, Seyedamir Hossein, "A comprehensive nuclear deal with Iran: Not Mission impossible" en *Middle East Brief*, núm. 85, Crown Center for Middle East Studies, Waltham, octubre 2014.
- Mogherini, Federica y Mohammad Javad Zarif, *Joint Statement By EU High Representative Federica Mogherini And Iranian Foreign Minister Javad Zarif*, comunicado de prensa, 2 de abril de 2015, Bruselas, 2015, disponible en http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150402_03_en.htm
- Morales Pedraza, Jorge, *Non-proliferation, disarmament and arms control: Nuclear disarmament: concepts, principles and actions for strengthening the non proliferation regimes*, Nova Science Publishers, Inc., Nueva York, 2009.
- Nakanishi, Hisae, "The construction of the sanctions regime against Iran: Political dimensions of unilateralism" en Ali Z. Marossi y Marisa R. Basset (eds.), *Asser Press, Economic sanctions under International Law unilateralism, multilateralism, legitimacy, and consequences*, Asser Press, La Haya, 2015.
- OIEA, *The evolution of LAEA safeguards*, OIEA, Viena, 1998.
- ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1945.
- Patterson, Ruairi, "EU sanctions on Iran: The European political context" en *Middle East Report*, vol. XX, núm. 1, Middle East Research and Information Project (MERIP), Washington D. C., primavera 2013.
- Perrin, Ayodeji K., "Introduction to the special issue on the Arab Spring" en *University of Pennsylvania Journal of International Law*, vol. 34, núm. 2, Penn Law: Legal Scholarship Repository, invierno 2013.
- Pollack, Kenneth M., *Unthinkable; Iran, the bomb and American strategy*, Simon And Schuster, Nueva York, 2013.
- Poulson, Stephen C., *Social movements in Twentieth-century Iran: Culture, ideology, and mobilizing frameworks*, Lexington Books, Plymouth, 2006.
- Radchenko, Sergey S. y Craig Campbell, *Atomic bomb and the origins of the Cold War*, Yale University Press, New Haven, 2008.
- Reardon, Robert J., *Containing Iran*, RAND Corporation, Santa Mónica, 2012.
- Rennack, Dianne E., "Iran: U. S. economic sanctions and the authority to lift restrictions" en *Current Politics and Economics of the Middle East*, vol. 5, núm. 1, Nova Science Publishers, Inc, Nueva York, febrero 2015.
- Rose, Euclid A., "From a punitive to a bargaining model of sanctions: Lessons from Iraq" en *International Studies Quarterly*, vol. 4, núm. 3, Wiley On Behalf Of The International Studies Association, Hoboken, 2005.
- Ruble, Maria Rost, *Non Proliferation Norms: Why States choose nuclear restraint*, University of Georgia Press, Atenas, 2009.
- Russell, James, *Proliferation of weapons of mass destruction in the Middle East: Directions and policy options in the new century*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006.

- Sherrill, Clifton W., “Why Hassan Rouhani won Iran’s 2013 Presidential election” en *Middle East Policy*, vol. XXI, núm. 2, Wiley-Blackwell, Nueva York, verano 2014.
- SIPRI, *SIPRI Military expenditure database 2015*, disponible en http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database
- Sullivan III, Michael J., “Conference at the crossroads: Future prospects for the Conference of the Committee on Disarmament” en *International Organization*, vol. 29, núm. 2, Madison, primavera 1975.
- Thielmann, Greg, “Addressing Iran’s ballistic missiles in the JCPOA and UNSC Resolution” en *Issue Briefs*, vol. 7, núm. 8, Arms Control Association, Viena, 27 de julio de 2015, disponible en <https://www.armscontrol.org/Issue-Briefs/2015-07-27/Addressing-Irans-Ballistic-Missiles-in-the-JCPOA-and-UNSC-Resolution>
- Trading Economics, *Crude Oil 1946-2015*, disponible en <http://www.tradingeconomics.com/commodity/crude-oil>
- U. S. Department of State, *Executive Order 13382*, 29 de junio de 2005, Washington D. C., 2005, disponible en <http://www.state.gov/t/isn/c22080.htm>
- UE, *Posición común 2007/140/CFSP*, Bruselas, 27 de febrero de 2007.
- Vakil, Sanam, “Obama’s Iranian gamble” en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 49, núm. 3, Routledge, Londres, septiembre 2014.
- Web Services of the Department of Public Information, “General Assembly Resolutions”, disponible en <http://www.un.org/documents/resga.htm>
- Willrich, Mason, “Safeguarding Atoms for Peace” en *The American Journal of International Law*, vol. 60, núm. 1, American Society of International Law, Washington, D. C., 1966.
- “The nuclear network of A.Q. Khan; a hero at home, a villain abroad” en *The Economist*, Londres, 19 de junio de 2008.
- “Daily Chart: Iran’s Nuclear Deal” en *The Economist*, Londres, 24 de julio de 2015.
- “Israel And Saudi Arabia; The New Frenemies” en *The Economist*, Londres, 13 de junio de 2015.
- “Daily Chart: The Middle Eastern mesh” en *The Economist*, Londres, 3 de abril de 2015.
- Abtahi, Hirad, “Joint Plan Of Action on Iran’s Nuclear Program, Introductory Note” en *International Legal Materials*, American Society of International Law, vol. 53, núm. 4, 2014.