



¿Puede el multilateralismo poner fin al enfrentamiento nuclear con Irán?

Soeren Kern *

Tema: La cuestión nuclear iraní ha sido remitida al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Resumen: En una sesión de emergencia celebrada el 4 de febrero, el órgano decisorio – compuesto por 35 países miembros– del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) votó remitir el informe sobre la cuestión nuclear iraní al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La medida, que marca un importante punto de inflexión en la diplomacia internacional con respecto a Irán, inicia un proceso que podría desembocar en la imposición de sanciones contra dicho país si Teherán no logra convencer al mundo de que su programa nuclear tiene fines únicamente pacíficos. La decisión de remitir el caso al Consejo de Seguridad refleja el acuerdo alcanzado entre bastidores por los EEUU, el Reino Unido y Francia –que desean una acción inmediata sobre Irán– y Rusia y China – que prefieren esperar–. En consecuencia, el Consejo de Seguridad no decidirá ninguna acción concreta hasta principios de marzo, a fin de conceder a Irán un período de gracia de un mes en el que cumplir las exigencias de la OIEA. En cualquier caso, no existe la certeza de que el –a menudo impredecible– Consejo de Seguridad sea capaz de impedir la necesidad de una acción militar para corregir el rumbo de Teherán y convertir así a Irán en un perfecto ejemplo del multilateralismo efectivo

Análisis:

El “impasse” nuclear

La decisión de remitir el caso de Irán al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas representa una importante victoria diplomática para EEUU, que durante más de dos años ha luchado por conseguir el respaldo de Europa, China y Rusia. También representa el fracaso de los esfuerzos realizados por el Reino Unido, Francia y Alemania –los denominados G-3– en emplear la llamada diplomacia de “poder blando” como alternativa al “poder duro” norteamericano para persuadir a Irán de que cumpliera con las exigencias de la OIEA. Al Remitir el caso iraní al Consejo de Seguridad, responsable de mantener la paz y la seguridad en el mundo, los EEUU esperan que la amenaza de una duras sanciones punitivas, el aislamiento internacional y una posible intervención militar fueren a Irán a poner fin al *impasse* nuclear. La resolución, que hace referencia a las muchas infracciones e incumplimiento de obligaciones por parte de Irán, le da directrices precisas sobre cómo proceder para recuperar la confianza internacional en que su programa nuclear tiene fines puramente civiles.

El problema principal en torno al actual *impasse* se centra en el programa iraní de enriquecimiento de uranio. Aunque el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) permite legalmente a Irán producir uranio de bajo nivel para generar electricidad, Irán está

* Investigador principal de Estados Unidos y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

construyendo instalaciones que también pueden producir el uranio de alto nivel empleado en las armas nucleares. Tras tres años de inspecciones, el OIEA sigue sin poder verificar las afirmaciones iraníes de que su programa de enriquecimiento de uranio tiene sólo fines pacíficos. El motivo es que Irán no ha facilitado los documentos clave solicitados por este organismo, ha rechazado la petición de que inspectores de la ONU entrevisten a personal relevante y ha negado el permiso de acceso a numerosos emplazamientos militares.

Los EEUU y un número cada vez mayor de países creen que Irán está empleando su programa nuclear civil como tapadera para fabricar armas nucleares. Estas sospechas se vieron reforzadas cuando el OIEA hizo público el pasado 31 de enero un alarmante informe de cuatro páginas que sugería que Irán trabajó en el diseño de cabezas nucleares como parte de un programa secreto conocido bajo el nombre en clave de Proyecto Sal Verde (nombre dado al tetrafluoruro de uranio, un precursor empleado en la fabricación de armas nucleares). Según el informe, esto implicaría una "dimensión militar-nuclear". En noviembre de 2005 el OIEA informó que el mercado negro habría ofrecido ayuda a Irán para moldear metal de uranio y en "formas hemisféricas", lo cual apuntaría a la fabricación de núcleos para bombas nucleares.

En una entrevista a la revista *Newsweek* el pasado 23 de enero, Mohamed el Baradei, director general del OIEA, afirmaba que "si disponen del material nuclear y a la vez tienen en curso un programa armamentista paralelo, realmente no les falta mucho, unos cuantos meses, para conseguir un arma". Por ello, los EEUU desean evitar que Irán desarrolle un ciclo completo de combustible nuclear, que le permitiría fabricar el material fisible necesario para un arma nuclear.

En noviembre de 2004 Irán acordó una suspensión temporal de todas sus actividades de enriquecimiento y reprocesamiento de uranio, después de que un grupo disidente revelase que Teherán llevaba casi dos decenios desarrollando un programa secreto para la fabricación de combustible nuclear, incumpliendo así el TNP. Irán también acordó aceptar un régimen voluntario de inspecciones por parte del OIEA mientras trataba de fomentar la confianza internacional en que su programa tenía fines exclusivamente pacíficos. Durante estas inspecciones el OIEA colocó precintos en una serie de dispositivos sospechosos para impedir su empleo. Pero a principios de enero de 2006 Teherán retiró algunos precintos y reabrió una enorme instalación subterránea de enriquecimiento de uranio en Natanz, violando el acuerdo con el G-3 de noviembre de 2004. Este acto, mediante el que Irán traspasaba una de las "líneas rojas" diplomáticas, tuvo como consecuencia el acercamiento de Europa, China y Rusia a la postura norteamericana. También provocó la reunión de emergencia del OIEA que finalmente remitió la cuestión iraní al Consejo de Seguridad.

La mejor solución al *impasse* actual es una propuesta rusa, con el respaldo de EEUU, por la que Moscú enriquecería el uranio para Irán en unas instalaciones situadas en Rusia y posteriormente enviaría el material de bajo nivel para abastecer de combustible a las centrales eléctricas iraníes. Este acuerdo permitiría a Irán disponer de la energía nuclear que dice querer, pero evitaría la posibilidad de que pudiese producir uranio apto para ser empleado en armas. Sin embargo, hasta la fecha los iraníes han rechazado esta propuesta, posiblemente por una cuestión de orgullo nacional, o quizá porque quieren tener la opción de poder producir combustible apto para armas. Si Moscú logra convencer a Teherán de aceptar el acuerdo durante el próximo mes, Irán podría evitar la reprobación del Consejo de Seguridad.

¿Y ahora qué?

Irán respondió a su remisión al Consejo de Seguridad declarando que reanudaría plenamente su programa de enriquecimiento de uranio y que detendría las intrusivas inspecciones del OIEA en sus instalaciones. Esto ha suscitado cierto temor a que un

aumento de la presión sobre Irán pueda empujarle a hacer exactamente lo contrario de lo que EEUU desea evitar: un programa de enriquecimiento de uranio a gran escala a espaldas del control internacional.

Pero a menos que Irán cometa una gran provocación, como abandonar el TNP (mediante el que se compromete a no adquirir armas nucleares), puede que pasen meses hasta que se decida aplicar sanciones o cualquier otra medida de tipo punitivo. De hecho, la remisión del caso al Consejo de Seguridad es tan sólo el primer paso en un largo proceso que tratará de presionar a Irán de forma progresiva y evaluar los progresos logrados en cada nueva etapa. En cualquier caso, parece existir poco consenso entre EEUU y las demás naciones interesadas en torno a qué debería suceder una vez que el Consejo de Seguridad esté en posición de emprender acciones.

El primer paso probablemente incluya un llamamiento a Irán, por parte del Consejo de Seguridad, a que cumpla las recomendaciones del OIEA. El Consejo también puede pedir al OIEA que le envíe informes periódicos sobre el progreso realizado (en caso de haberse realizado alguno). Además, podría otorgar al OIEA mayores competencias para llevar a cabo inspecciones intrusivas en Irán. Si estas medidas no surten efecto, los EEUU podrían entonces obtener una resolución en la que se exija que Irán cumpla las exigencias y en la que se le amenace, en caso de no hacerlo, con emprender alguna acción, como la imposición de sanciones. También existen opciones fuera del Consejo de Seguridad, como por ejemplo que un grupo de países de ideas afines (Australia, Canadá, Europa y EEUU) emprenda sanciones a nivel colectivo o restrinja el acceso a sus países a determinados altos cargos iraníes. Probablemente no se contemplaría la acción militar hasta el final de este proceso, en caso de que llegado ese momento Irán sigue negándose a cooperar con el OIEA.

Pero remitir el caso de Irán al Consejo de Seguridad también plantea riesgos. Irán, que exporta 2,5 millones de barriles de petróleo al día, podría emplear estas exportaciones como arma en su disputa con Europa y los EEUU y disparar así los precios del petróleo al alza. Teherán podría también causarle dificultades a las fuerzas norteamericanas en el vecino Irak, habiéndole ya acusado Washington de prestar apoyo a la insurgencia. Irán incluso podría tomar represalias contra Israel, aumentando su ayuda a la actividad terrorista de la organización chií Hezbollah desde el sur del Líbano.

Además, si el Consejo no consigue dar una respuesta efectiva, como sucedió con Irak, EEUU podría volver a emprender acciones unilaterales. Aunque en la actualidad existe ya un consenso estratégico general en torno a Irán, los europeos se muestran ambivalentes acerca de promover una política de duras sanciones, a la que probablemente se opondrían tanto China como Rusia. Si este consenso básico se rompiera, Washington podría invocar el Capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas y justificar acciones militares declarando que Irán representa un peligro para la paz y la seguridad internacionales. Por su parte, Israel ha reiterado que podría recurrir a un golpe de mano militar si fracasan los esfuerzos diplomáticos para impedir que Irán adquiera una capacidad nuclear. Por lo tanto, no existe garantía alguna de que el enfoque multilateral actual vaya a evitar un enfrentamiento militar.

Aumenta la presión política interna en EEUU

Irán, que intenta realinear el equilibrio del poder en Oriente Medio, representa en la actualidad la mayor amenaza mundial para los intereses estadounidenses. En los cuatro años transcurridos desde que Bush subrayase por primera vez los peligros del programa nuclear de Irán, etiquetándolo como parte del "eje del mal" en su discurso del Estado de la Unión de 2002, Irán se ha desvelado como el mayor desafío internacional al que se enfrenta la Casa Blanca. Así, Bush hizo uso de su discurso sobre el Estado de la Unión de 2006 para reiterar su oposición a la posesión de armas nucleares por parte de Irán,

declarando: "El Gobierno iraní está desafiando al mundo con sus ambiciones nucleares, y las naciones del mundo no deben permitir que el régimen iraní consiga este tipo de armas. EEUU continuará intentando unir al mundo para hacer frente a estas amenazas". Y la mayoría de los estadounidenses parecen estar de acuerdo.

Aproximadamente un 85% de los estadounidenses considera a Irán una amenaza para EEUU, según un sondeo de Gallup publicado el pasado 27 de enero. En general, el 80% de los estadounidenses considera que Irán está intentando desarrollar sus propias armas nucleares. En otro sondeo realizado por Fox News, prácticamente la mitad de los estadounidenses afirmaban que Irán representa hoy en día una amenaza superior a la representada por Irak antes de la invasión estadounidense del país. Y según el último sondeo de *Washington Post-ABC News* publicado el pasado 31 de enero, siete de cada diez estadounidenses apoyarían el empleo de sanciones económicas internacionales para evitar que Irán desarrollara armas nucleares. Además, una cifra sorprendentemente elevada de estadounidenses declara que apoyaría acciones militares por parte de EEUU para evitar que Teherán logre fabricar una bomba nuclear. En un sondeo de *Los Angeles Times-Bloomberg* publicado el pasado 27 de enero, el 57% de los estadounidenses declaró que apoyaría el bombardeo de las instalaciones nucleares de Irán.

Este sentimiento ya se ha abierto paso a la política nacional, en la que líderes políticos de alto nivel han tomado públicamente posiciones más duras con respecto a Irán. En medio de críticas de los dos grandes partidos con respecto a su gestión del problema iraní, Bush intensificó su retórica el 13 de enero al declarar que Irán "representa una grave amenaza para la seguridad del mundo". El senador republicano John McCain, que probablemente se presente a la Presidencia en 2008, declaró que Irán constituye el "mayor desafío individual desde el fin de la Guerra Fría, aparte de la guerra general contra el terrorismo, y la que con menos opciones nos presenta".

El 4 de febrero, en la Conferencia anual sobre política de seguridad en Munich, McCain dijo que "con disuasión nuclear, Irán se sentiría libre para amenazar a cualquiera. Esto induciría a Turquía, Israel, Arabia Saudí y otros a revisar sus políticas de defensa". Añadió que debían seguir considerándose todas las opciones y afirmó que "solo hay una cosa peor que la acción militar: un Irán con armas nucleares".

El 2 de febrero, John Negroponte, director de la Inteligencia Nacional estadounidense, declaró ante el Comité de Inteligencia del Senado que el peligro de que Teherán "adquiriera un arma nuclear y la capacidad de integrarla en los misiles balísticos de los que ya dispone es un motivo de preocupación inmediato".

Poniendo de relieve la naturaleza bipartidista de esta inquietud, el senador democrático Evan Bayh culpó a la Casa Blanca, el pasado 19 de enero, de permitir que la situación con Irán se convirtiese en una crisis. Declaró que traspasar la gestión de la crisis a Europa había sido "ciertamente perjudicial para nuestra seguridad nacional". Y el 18 de enero, la senadora demócrata Hillary Clinton, que muchos prevén que se presente a las elecciones presidenciales en 2008, acusó a la Administración Bush de perder un tiempo crítico en la gestión de la crisis con Irán al "externalizar" la política exterior estadounidense a otros países y mantenerse al margen. Declaró que la política estadounidense debía ser clara e inequívoca, y que un Irán con capacidad nuclear supondría una amenaza para el Estado de Israel.

De hecho, a un número creciente de estadounidenses les preocupa la seguridad de Israel. En un sondeo del Pew Research Center en EEUU, publicado el 7 de febrero, el 72% de los entrevistados declararon creer que si Irán desarrollara armas nucleares probablemente atacaría a Israel. Así, ante una presión política a nivel interno cada vez mayor, el 1 de febrero Bush se convirtió en el primer presidente estadounidense de la

historia en decir inequívocamente que EEUU defendería a Israel en caso necesario, al declarar: "Israel es un firme aliado de EEUU. Saldremos en su defensa en caso de ser necesario". Tras la fundación de Israel en 1948, trató de establecer una alianza militar con EEUU, pero fue rechazado por diversos presidentes, en parte por temor a ofender a los árabes. Desde entonces, Israel ha establecido el principio de garantizar su propia seguridad, incluyendo la posesión de armas nucleares como elemento disuasorio, respaldado por grandes ventas de armas por parte de EEUU.

Los aliados de EEUU en el Golfo Pérsico también se han unido al llamamiento en pro de una actitud más firme frente a Irán. En un importante cambio de política, el gobierno saudí y otros líderes del Golfo han pedido recientemente a Irán que abandone sus actividades nucleares, sin exigir primero el desarme israelí. De hecho, en última instancia un Irán con capacidad nuclear puede llegar a representar una mayor amenaza para la mayor parte de los países del Golfo que un Israel con dicha capacidad. El príncipe Saud al Faisal, ministro saudí de Asuntos Exteriores, advirtió el 15 de enero de que las ambiciones nucleares de Teherán "amenazan con provocar un desastre en la región". Arabia Saudí teme que si Irán desarrolla una bomba nuclear el equilibrio de poder en la región se desplazará decisivamente de Riad hacia Teherán. A los países del Golfo también les preocupa que un Irán con capacidad nuclear pudiera verse tentado a incitar a los chiíes de países vecinos a generar malestar social.

El Pentágono cuenta con capacidad aérea más que suficiente como para destruir las instalaciones nucleares conocidas de Irán. Los expertos militares estadounidenses creen que tan sólo harían falta tres o cuatro días de ataques aéreos "quirúrgicos" para destruir los aproximadamente 500 objetivos principales diseminados por todo el país. Dichos ataques podrían retrasar durante muchos años las ambiciones nucleares iraníes. De forma que, ¿por qué se muestra la Casa Blanca tan comprometida con la vía diplomática?

¿Cambio de régimen como solución no militar?

La paradoja de Irán es que su pueblo probablemente sea el más proamericano de Oriente Medio. El 70% de los iraníes tienen menos de 30 años y apenas recuerdan la ira que terminó dando lugar a la teocracia islámica antiamericana en 1979. Además, la incapacidad del régimen revolucionario de cumplir sus promesas de libertad política y prosperidad económica ha generado una sensación de frustración entre la juventud iraní. La mala gestión del gobierno, la inflación crónica y el desempleo están volviendo a los iraníes contra su propio régimen, y con ello, contra su antiamericanismo. En una encuesta reciente, cerca de las tres cuartas partes de los iraníes entrevistados declararon que les gustaría que su gobierno restaurara el diálogo con EEUU. Washington cortó sus vínculos diplomáticos con Irán en 1979 tras ser asaltada su embajada en Teherán por estudiantes radicalizados que posteriormente retuvieron como rehenes a los funcionarios durante más de un año.

Por ello, tras cerca de treinta años en el poder, el régimen iraní está intentando usar la oposición occidental al programa nuclear para fomentar la unidad nacional. De hecho, se ha aprovechado una sensación de victimismo –pues se permite a otros países el acceso a la tecnología nuclear que se le niega a Irán– para hacer que el programa nuclear pase a fundirse con la propia identidad nacional iraní. En este contexto, la política nuclear iraní se basa ya en una mezcla de ideología y nacionalismo en gran medida inmune tanto a amenazas como a sanciones. Esta situación se ve reflejada en la agresiva y polémica política exterior practicada por Teherán.

Centrándose en las amenazas cada vez más estridentes del Gobierno iraní a Israel, por ejemplo, Negroponte declaró el 2 de febrero: "El régimen tiene hoy más firmeza y confianza en sí mismo que nunca desde los primeros tiempos de la República Islámica".

Así, a los líderes iraníes no parece importarles lo que piense la comunidad internacional, y más bien consideran el juego diplomático del gato y el ratón con Europa como una oportunidad para fracturar la unidad occidental. En consecuencia, muchos analistas creen improbable que el régimen iraní ceda en un futuro próximo y consideran que está ya preparado para encajar sanciones de la ONU u otras opciones peores.

Una postura tan inflexible cuenta con atractivo populista. De hecho, la mayoría de los iraníes cree que Irán debería tener derecho a disponer de tecnología nuclear. Así, por una cuestión de prestigio nacional, cualquier intervención militar norteamericana correría el riesgo de poner a un pueblo iraní mayoritariamente proamericano en contra de EEUU, y de lanzar a los oponentes internos del régimen a los brazos de sus ayatolás.

La Casa Blanca se ha lanzado a una estrategia de cohesionar el sentimiento prorreforma en Irán con el sentimiento proamericano. En su discurso sobre el Estado de la Unión el 31 de enero, Bush declaró que Irán es ahora “una nación secuestrada por una pequeña élite clerical que está aislando y reprimiendo a su pueblo”. Posteriormente, en un apenas velado llamamiento a un cambio de régimen en Irán, Bush dijo: “Permítanme hablarles directamente a los ciudadanos de Irán: EEUU los respeta y respetamos su país. Respetamos su derecho a decidir su propio futuro y ganar su propia libertad”. El Departamento de Estado proporcionó material de audio del discurso en Farsi, que fue retransmitido desde EEUU a Irán por cadenas en el exilio. La emisora de radio *Voice of America* también emitió una interpretación simultánea.

Así, la Casa Blanca parece estar persiguiendo el objetivo de un cambio político en Irán. Sin embargo, sigue sin estar claro si ello implica una política de acciones abiertas o encubiertas para apoyar a la oposición a nivel nacional. En 2003, el Departamento de Estado concedió 3 millones de dólares a organizaciones no gubernamentales que trabajaban sobre Irán y cuyas identidades siguen sin revelarse. Algunos proyectos de ley propuestos en el Congreso aumentarían esa suma de forma importante en 2006. En un discurso ante el American Enterprise Institute, el senador republicano Sam Brownback solicitó el pasado 2 de febrero que se multiplicase por diez la ayuda estadounidense, hasta los 100 millones de dólares, para apoyar el cambio democrático y los derechos humanos en Irán, declarando: “El cambio de régimen puede producirse desde dentro de Irán y confío en que el pueblo iraní pueda defender su propio futuro en cuanto se le dé la mínima oportunidad”.

Por tanto, si el multilateralismo fracasa en su intento de detener las ambiciones nucleares iraníes, la Casa Blanca parece haber llegado a la conclusión que la única respuesta no militar es la del cambio de régimen.

Conclusión: Dado que el régimen iraní teme más al malestar interno que a la presión exterior, la Casa Blanca ha adoptado una estrategia dirigida a potenciar la diplomacia multilateral con políticas destinadas a cambiar el régimen. Si esta estrategia fracasa, Washington podría concluir que la única alternativa peor a una acción militar sería la de un Irán con armamento nuclear.

Soeren Kern

Investigador principal de Estados Unidos y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano