



LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES CON IRÁN Y COREA DEL NORTE (I): EL PROCESO NEGOCIADOR

Antonio Marquina¹

Director de UNISCI

Resumen:

El artículo detalla el proceso de negociación llevado a cabo para solucionar el conflicto creado por las pretensiones nucleares de Irán y la República Popular de Corea, así como el contexto político y de seguridad regional. El artículo está dividido en dos partes. La primera parte que se publica en este número detalla, en lo posible, el proceso negociador, las propuestas presentadas y las posiciones contrapuestas. Para su recto entendimiento se explican los dilemas y las líneas rojas establecidas por la Administración estadounidense, que van más allá de lo que establece el Tratado de No Proliferación; así como las razones de esta postura: el programa nuclear clandestino de Irán, la “admisión” de la existencia de un programa de enriquecimiento nuclear clandestino en el caso de la República Popular de Corea. Se analizan así los presupuestos, las carencias negociadoras, la falta de garantías de seguridad y la profunda desconfianza existente en estos dos Estados con respecto a las políticas e intenciones de los Estados Unidos. Una segunda parte explicará con más detalle las implicaciones políticas y de seguridad regional.

Palabras clave: Irán, Corea del Norte, Estados Unidos, Tratado de No Proliferación Nuclear, armas nucleares.

Title in English: “*The International Conflicts with Iran and North Korea (I): The Negotiation Process*”.

Abstract:

The article details the negotiation process to solve the conflict created by the nuclear pretensions of Iran and the Democratic People’s Republic of Korea, as well as the regional political and security context. The article is divided into two parts. The first one, published in this issue, details as far as possible the negotiation process, the presented proposals and the different positions. For a clearer understanding, the dilemmas and red lines set by the U.S. Administration —which go further than what is established in the Non-Proliferation Treaty— are explained; and also the reasons for this position: Iran’s clandestine nuclear program, and the DPRK’s “admission” of the existence of a clandestine nuclear enrichment program. The assumptions, problems, lack of security guarantees and deep mistrust in these two states with regard to the U.S. policies and intentions are analyzed. A second part will explain in more detail the regional political and security implications.

Keywords: Iran, North Korea, United States, Nuclear Non-Proliferation Treaty, Nuclear Weapons.

Copyright © UNISCI, 2007.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* marioant@cps.ucm.es.



Introducción

La sociedad internacional se encuentra inmersa en una situación compleja de cambio y transformación. Uno de los factores que afectan de forma esencial a esta situación cambiante y que rompe con el *status quo* o el orden definido y mantenido por las grandes potencias y en la actualidad por los Estados Unidos, es, sin duda, la difusión de las tecnologías y el desarrollo de armas de destrucción masiva. Dentro de las armas de destrucción masiva hay que resaltar de forma especial aquellas que tienen unos efectos destructivos de mayor impacto e inmediatez, pudiendo producir la aniquilación de millares de personas y estructuras: las armas nucleares y termonucleares.

La sociedad internacional se dotó en su día de un instrumento jurídico para controlar el proceso de proliferación nuclear, el Tratado de No Proliferación nuclear o TNP y que entró en vigor el 5 de marzo de 1970, que permite que un grupo de Estados, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, puedan poseer este tipo de sistemas de armas y los demás Estados no. Esta profunda asimetría viene compensada por dos significativas concesiones:

1.- El compromiso de transferencia de tecnología, materiales e información científica y tecnológica para fines pacíficos de la energía nuclear entre las partes del tratado y el derecho de las partes a desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos sin discriminación, derecho que fue definido como un derecho inalienable (artículo 4).

2.- El cese de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y el desarme nuclear. (artículo 6).

Desde esta perspectiva podemos entender las expectativas que se abrieron primero a finales de los años ochenta con las propuestas de Mijail Gorbachov sobre desarme nuclear a partir de la cumbre de Reykiavik de 1986, celebrada entre Ronald Reagan y Mijail Gorbachov, de cara a la consecución de un mundo sin armas nucleares. Posteriormente, con el final de la guerra fría, uno de los hitos fundamentales en este proceso, tras la firma del acuerdo START I y, posteriormente, el START II lo constituyó, sin duda, la extensión indefinida del TNP en el año 1995. Lamentablemente las inercias y el exceso de cautelas de las dos grandes potencias nucleares, junto con el debilitamiento militar de Rusia, condujeron a unos resultados bastante limitados en el desarme nuclear y a un débil cumplimiento de lo acordado en la conferencia de revisión del TNP de 1995. De este modo, los dos mandatos del presidente Bill Clinton durante los años noventa obtuvieron unos resultados limitados en cuestiones de desarme nuclear.

Con la llegada a la Casa Blanca del presidente George W. Bush la política cambió de forma radical. Los documentos más importantes aprobados en los primeros años de su mandato sobre estrategia nacional y armas nucleares: “Nuclear Posture Review”, “The National Security Strategy of the United States” “The Quadrennial Defense Review” y “National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction” significaron un cambio sustancial en las posiciones hasta entonces mantenidas.

En particular el documento “National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction” hecho público en diciembre de 2002, presentaba tres pilares en la estrategia nacional:

1.- Contra proliferación para combatir la utilización de armas de destrucción masiva.

2.- No-Proliferación utilizando medios diplomáticos, el apoyo y fortalecimiento de los regímenes multilaterales que sustentan la no-proliferación, así como la cooperación para la



reducción de la amenaza y mejora de la seguridad sobre los materiales relacionados con las armas de destrucción masiva, así como los conocimientos, los controles sobre materiales nucleares, control de exportaciones y sanciones si fuese necesario.

3.- Gestión de las consecuencias tras la utilización de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas contra Estados Unidos o sus aliados.

Meses después tuvo lugar la campaña militar contra Iraq justificada en función de la posesión de armas de destrucción masiva por el régimen de Sadam Hussein, posesión mantenida en contra de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y también por los supuestos apoyos a Al-Qaeda. Ambas justificaciones se demostraron falsas, quedando desacreditados no sólo los servicios de información, sino el diseño general de transformación de Oriente Medio realizado en Washington, dada la desastrosa gestión de la reconstrucción. Esta gestión ha contribuido muy significativamente al descrédito general de la política de Estados Unidos en la zona y a su relativa falta de capacidad de maniobra, en un momento en que las ambiciones nucleares de Irán se habían puesto ya de forma patente sobre la mesa, al hacerse público en 2002 el programa nuclear clandestino de Irán y tomar cartas en el asunto la propia Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).

En este contexto hay que reseñar las propuestas presentadas por el presidente George W. Bush el 11 de febrero de 2004 en un discurso en la National Defense University, donde propuso siete medidas para combatir el desarrollo y expansión de las armas de destrucción masiva. Estas medidas, someramente, eran las siguientes:

1.- La expansión de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación.

2.- El fortalecimiento y la modernización de las leyes y controles de no-proliferación y la aprobación rápida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de una resolución que obligara a todos los Estados a criminalizar la proliferación, establecer estrictos controles de exportación y proteger los materiales sensibles dentro de sus fronteras.

3.- Redoblar los esfuerzos para mantener las armas desarrolladas durante la Guerra Fría, así como otros materiales lejos de la posesión de actores hostiles.

4.- Prevenir que los gobiernos desarrollaran armas nucleares utilizando falsas apariencias. Para ello había de restringirse la venta y transporte de tecnologías nucleares y equipos para así cerrar los huecos existentes en los regímenes de no-proliferación que permitían a algunos Estados tratar de conseguir armas de destrucción masiva. En este sentido, el presidente George W. Bush propuso que los Estados exportadores nucleares debían asegurar que todos los Estados tuviesen un acceso seguro y a precios razonables al combustible para los reactores de uso civil, siempre que esos Estados renunciasen al enriquecimiento y al reproceso de los materiales nucleares. Para ello, el Grupo de Suministradores Nucleares debía negarse a vender equipos y tecnologías para enriquecimiento y reproceso a cualquier Estado que no tuviera en funcionamiento a escala completa equipos y plantas de reprocesamiento. Además apoyaba la firma por todos los Estados del protocolo adicional de verificación de la Agencia Internacional de Energía Atómica.

5.- Sólo los Estados que hubiesen firmado el Protocolo Adicional podrían importar equipo para sus programas nucleares civiles.

6.- La creación de un Comité especial en la Junta de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica con la finalidad de velar y supervisar las salvaguardias y la verificación.



7.- Los Estados que estuvieran bajo investigación por haber violado los regímenes de no-proliferación no debían acceder a puestos en la Junta de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica.² Aquí, el presidente estadounidense citó a Irán

Como aspectos significativos a reseñar en este discurso programático hay que señalar la fijación del presidente en dos Estados: la República Popular de Corea y de forma especial Irán, así como una larga exposición sobre la actuación en el mercado negro de la red estructurada por el científico pakistaní Abdul Qadeer Khan, asunto este muy importante al poder implicar la violación del artículo 2 del Tratado de No-Proliferación por los Estados que habían sido beneficiarios de esta red clandestina, y la ejemplificación de una adopción de decisiones correcta, explicando el abandono de las pretensiones de Libia.

Pero la cuestión de fondo de mayor impacto va ser precisamente las medidas propuestas para cerrar los huecos en los regímenes de no-proliferación sobre restricciones de venta y transporte de equipos y tecnologías nucleares, así como las restricciones en la cuestión del enriquecimiento y el reproceso de materiales nucleares. Implicaban una interpretación unilateral del artículo 4 del Tratado de No-Proliferación. Dejaba el campo libre a nuevas acusaciones de unilateralismo de la política estadounidense. Pero objetivamente pocas salidas tenía el presidente si quería evitar la renegociación del Tratado de No-Proliferación, asunto realmente imposible y objetivo inalcanzable en un contexto de claros avances tecnológicos que abrían numerosos agujeros en el artículo 4 y de claros incumplimientos por las potencias nucleares del artículo 6.

Las conversaciones de desarme se habían ralentizado hasta llegar a una auténtica parálisis. En el campo biológico la parálisis era total y en el campo nuclear estratégico la retirada estadounidense del Tratado ABM en 2001 significó la retirada de Rusia del Tratado START II y de la subsiguiente negociación del Tratado START III. Como paliativo, ambas potencias negociaron y firmaron el acuerdo SORT que no es un auténtico tratado de desarme. Los efectos de estas políticas se manifestaron de forma meridiana en la conferencia de revisión del Tratado de No-Proliferación en 2005³. El resultado fue un fracaso sin paliativos en un clima estridente de acusaciones recíprocas.

Este discurso del presidente George W. Bush, no obstante, pondrá las bases para una nueva aproximación. De hecho, el Consejo de Seguridad adoptó el 28 de abril de 2004 la Resolución 1514 (2004) tal como había propugnado el presidente estadounidense. En las negociaciones con la República Popular de Corea en el contexto de las conversaciones a seis y en las negociaciones con Irán, varios de los puntos aquí reseñados serán cruciales para entender las dificultades y la rigidez de la aproximación estadounidense.

1. Las negociaciones con Irán

Una vez que la Agencia Internacional de Energía Atómica tomó cartas en el asunto de la construcción clandestina de instalaciones nucleares por Irán, tras la denuncia por el Consejo Nacional de Resistencia de Irán y el reconocimiento por el propio gobierno de Irán de que estaba construyendo de forma secreta nuevas instalaciones para la puesta en marcha del ciclo

² “President Announces New Measures to Counter the Threat of WMD”. Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation. Fort Lesley J. McNair-National Defense University, Washington DC, The White House, 11 February 2004.

³ Véase Jonson, Rebecca: “Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed”, *Disarmament Diplomacy*, nº 80 (Autumn 2005), pp. 3-19.



de combustible nuclear, la situación se volvió francamente complicada para Irán. Las acusaciones llovieron, de forma especial las realizadas por el gobierno estadounidense.

La Junta de Gobernadores en un informe de 6 de junio de 2003 detalló las actividades nucleares clandestinas iraníes que incumplían el acuerdo de salvaguardias. Posteriormente una cascada de informes y declaraciones de la Agencia han expresado su preocupación sobre las actividades nucleares de Irán que no han podido clarificarse en su totalidad.

Dentro de este contexto de pérdida de credibilidad iraní hay que enmarcar las negociaciones de Francia, Alemania y el Reino Unido más el secretario del Consejo de la UE con el gobierno de Irán que se iniciaron en diciembre de 2004⁴.

De la documentación hoy en día disponible podemos deducir algunas significativas conclusiones.

El documento presentado a Irán por parte europea el 5 de agosto de 2005 titulado “Framework for a Long-Term Agreement” incluía un conjunto de incentivos y una serie de demandas y peticiones.

Los incentivos más importantes se podían resumir en los siguientes puntos:

1.- Permitir el acceso a Irán al mercado de tecnologías nucleares internacional, acceso que tenía denegado, permitiendo también la exportación de tecnología nuclear sometida a ciertos controles.

2.- Un acuerdo de comercio y cooperación y un acuerdo sobre diálogo político.

3.- El suministro asegurado de combustible nuclear para los reactores proveniente de Rusia.

4.- Apoyo al desarrollo del programa nuclear civil iraní y acuerdo entre Irán y el EURATOM.

5.- Compromiso de trabajar con Irán para el desarrollo de arreglos de seguridad regionales y medidas de confianza.

6.- Apoyo para la integración de Irán en la Organización Mundial de Comercio.

Las demandas y peticiones que se hacían eran bastante más claras, concluyentes y precisas:

1.- Compromiso vinculante para limitar las actividades relacionadas con el ciclo de combustible nuclear a la construcción y operación reactores de agua ligera y de investigación.

2.- Arreglo de todas las cuestiones suscitadas en relación con el acuerdo de Salvaguardias y el Protocolo Adicional, cooperación con la Agencia de Energía Nuclear, poniendo todas las instalaciones bajo salvaguardía en todas las circunstancias.

⁴ Previamente Francia Alemania y el Reino Unido habían discutido con Irán la necesidad de abandonar el enriquecimiento de uranio en su programa nuclear y firmar el Protocolo Adicional de Salvaguardias. El 21 de octubre de 2003 Irán en una declaración conjuntamente acordada se comprometió a una completa cooperación con la Agencia Internacional de Energía Atómica para resolver los asuntos pendientes, la firma del Protocolo Adicional y el inicio del proceso de ratificación, a observar el Protocolo Adicional cooperando con la Agencia Internacional de la Energía Atómica y a suspender voluntariamente todas las actividades relativas al enriquecimiento de uranio y su reproceso tal como venían definidas en la Agencia Internacional de la Energía. Véase esta declaración y los problemas posteriores suscitados en IISS (2005): *Iran's Strategic Weapons Programmes: A net assessment*, Abingdon, Routledge, pp. 19-23.



- 3.- Ratificación del Protocolo Adicional para finales de 2005.
- 4.- Llegar a un acuerdo para el suministro de combustible nuclear desde fuera de Irán y su devolución tras la utilización.
- 5.- Acuerdo sobre control de exportaciones nucleares por parte de Irán siguiendo la línea marcada por la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU, recibiendo el apoyo de la Unión en el establecimiento de los procedimientos más adecuados.
- 6.- Compromiso legal obligatorio de no abandonar el Tratado de No-Proliferación.

Aparentemente el paquete ofertado era generoso, pero existía una notable disparidad entre demanda y oferta. Las ofertas eran algo vagas, sometidas a ulteriores negociaciones y sin fecha de terminación precisa, mientras que las demandas eran bastante más precisas, vinculantes y amplias⁵.

Los principales Estados europeos más el secretario de Consejo de la Unión Europea se embarcaron en una negociación con claras limitaciones y líneas rojas que ya había establecido Estados Unidos en cuanto al enriquecimiento de uranio. Por otra parte, en el campo de medidas de confianza, garantías de seguridad y arreglos de seguridad regionales, los Estados europeos negociadores y la UE poco podían ofrecer al estar los Estados Unidos ya fuertemente implantados en las fronteras iraníes, y eran ellos quienes tenían y podían dar las garantías de seguridad que necesitaba Irán, así como establecer las medidas prácticas de confianza adecuadas y organizar la posible zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, donde, hay que repetir, los Estados Unidos y no la Unión Europea tenía y tiene una fuerte presencia territorial, sobre todo tras la ocupación de Iraq, así como hacer avanzar el proceso de paz en Oriente Medio y convencer a Israel para que firmase el Tratado de No-Proliferación y eliminase sus amplios arsenales nucleares. La pretensión de los negociadores europeos era algo irrisoria y corría el peligro de presentarse como un instrumento vacío en manos de los Estados Unidos, como así ocurrió.

Lo mismo cabía decir del acceso a la tecnología nuclear y el desarrollo del programa nuclear civil iraní, que no iba a ser factible sin el visto bueno de los Estados Unidos.

Era y sigue siendo algo incomprensible la trivialidad y simpleza con que la Unión Europea afrontó esta difícil negociación.

Por otra parte, si la obligación de no enriquecer uranio chocaba con el artículo 4 del Tratado de No-Proliferación, la petición de que Irán se comprometiera a no abandonar el Tratado chocaba con el artículo 10 de este tratado que así lo permitía. Las pretensiones europeas, en suma, significaban que Irán tenía que aceptar observar un tratado modificado sin haber sido jurídicamente modificado, dando otra interpretación a varios de sus artículos o simplemente dejándoles en suspenso, caso del artículo 10. Era una pretensión discriminatoria.

Pero conseguir las garantías necesarias sobre el programa nuclear iraní para que fuese en exclusiva para fines pacíficos, era hartamente difícil. Mucho más aún, teniendo en cuenta el precedente del programa nuclear clandestino que el gobierno de Irán había mantenido y sobre el que quedaban importantes puntos oscuros que la Agencia Internacional de Energía Atómica no había podido esclarecer. No obstante, aunque Irán podía ser acusado de haber violado el artículo 3 y no está claro si el artículo 2 del tratado, esta violación no se extendía al resto del

⁵ Esta es la opinión de Ingran, Paul: "Preliminary analysis of E3/EU proposal to Iran", *BASIC Notes*, 11 de agosto de 2005.



articulado. La profunda pérdida de confianza se intentaba restaurar con una modificación *ad hoc* y singular del tratado.

El asunto era de capital importancia en la agenda internacional y en el mantenimiento de un orden regional e internacional que quedaría sometido a fortísimos incentivos para la proliferación de armas de destrucción masiva, convirtiendo en impredecible y profundamente inestable el sistema regional y global vigente. Esto explicaba esta jurídicamente poco ortodoxa salida. La mejor y más justa alternativa, la renegociación del Tratado de No-Proliferación Nuclear no se consideraba viable al correrse el riesgo de su desaparición.

1.1. El resultado de las negociaciones con Irán⁶

Del proceso negociador anterior a la presentación de este documento se tiene en la actualidad un conocimiento fragmentario⁷. Las negociaciones que se desarrollaron tras el acuerdo de París el 15 de noviembre de 2004 dieron lugar a unas propuestas que pueden calificarse de interesantes y clarificadoras de las pretensiones de las partes. Por parte europea se pretendió conseguir la extensión definitiva de la suspensión temporal de las actividades de enriquecimiento y reproceso, y la cancelación del proyecto de reactor de investigación de agua pesada. Irán mantuvo una posición firme en cuanto a su derecho al enriquecimiento. Esto pudo comprobarse en la reunión de París el 23 de marzo de 2005 cuando Irán, tomando la iniciativa, presentó una propuesta en cuatro fases que le permitiría llegar a enriquecer uranio a un nivel bajo, sometido a salvaguardias y garantías, convirtiendo este uranio enriquecido en combustible de forma que no hubiera posibilidad de almacenamiento. Todo ello dentro de lo permitido por el artículo 4 del TNP. Para ello se retomaría la conversión de uranio en Isfahán, luego se procedería a la instalación y prueba de 3000 centrifugadoras en Natanz comprometiéndose Irán a convertir el uranio enriquecido en barras de combustible y a no producir uranio altamente enriquecido; posteriormente vendría la fase industrial con la instalación de 50.000 centrifugadoras, todo ello sometido a inspecciones *in situ* en Isfahán y Natanz. La fase final se iniciaba con el funcionamiento a escala industrial de la planta de Natanz y en paralelo el parlamento de Irán daría el visto bueno para la ratificación del Protocolo Adicional. La propuesta iraní incluía el compromiso de no seguir un programa militar y de no construir instalaciones para el reproceso y la obtención de plutonio, pero no hubo cesión en cuanto al plan de construir un reactor de investigación de agua pesada⁸.

En la reunión del Comité de Dirección E3/UE-Irán celebrado en Londres el 19 de abril, Irán presionó para la aceptación de la oferta. La contraparte europea se negó a admitir la propuesta alegando que en el Acuerdo de París no se hacían excepciones sobre las modalidades de enriquecimiento.

A primeros de mayo, Irán anunció que reanudaba las operaciones de conversión del mineral de uranio a hexafluoruro de uranio, en la instalación de Isfahán y tras las advertencias y amenazas europeas de llevar el caso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Irán

⁶ Para este apartado véase un estudio más completo en Sainz de la Peña, José Antonio: "Las negociaciones con Irán", en el libro colectivo sobre la política estadounidense hacia el nordeste mediterráneo a publicar próximamente por el Instituto Gutiérrez Mellado.

⁷ Para este trabajo nos basamos esencialmente en el informe de International Crisis Group: "Iran: Is there a way out of the nuclear impasse?", *Middle East Report*, nº 51, 23 de febrero de 2006; en el informe de BASIC: "EU3 negotiations with the Islamic Republic of Iran: Not out of the woods yet and times is short, very short" (July 2005) y en el libro de IISS, *Iran's Strategic Weapons Programmes*, *op. cit.*

⁸ IISS, *Iran's Strategic Weapons Programmes*, *op. cit.*, p. 27, e International Crisis Group, "Iran: Is there a way out...", *op. cit.*, p. 2.



se avino a mantener la suspensión, a cambio de que la E3/UE presentase una propuesta detallada a finales de julio o principios de agosto.

En realidad los tres Estados europeos más el Secretario de Consejo decidieron esperar al resultado de las elecciones presidenciales en Irán, donde uno de los candidatos a quien se daba por ganador, el antiguo presidente Hashemi Rafsanjani estaba dispuesto a llegar a un acuerdo sobre el tema del enriquecimiento, restaurando la confianza con los Estados occidentales, incluyendo a los Estados Unidos.

El cálculo de U3/UE resultó equivocado y finalmente salió elegido como presidente Mahmoud Ahmadineyad, un político populista y de la facción más radical de los conservadores, quien propugnaba mantener una posición dura en la negociación.

Como estaba anunciado, la propuesta europea, "Framework for a Long-Term Agreement" se transmitió el 5 de agosto al Dr. Rouhani.

Tras su estudio, la respuesta iraní fue dura y displicente, denunciaba que la propuesta europea violaba el derecho internacional, la Carta de las Naciones Unidas, el Tratado de No-Proliferación, la Declaración de Teherán y el acuerdo de París de 15 de noviembre de 2004. Afirmaba que se hacían peticiones extra-legales que infringían su soberanía y derechos inalienables, que la propuesta no contenía firmes garantías y compromisos por parte europea y ni siquiera incorporaba serias ofertas de cooperación con Irán. El documento de respuesta resumía al final la posición de Irán: "En suma, la propuesta es extremadamente amplia en solicitudes a Irán y absurdamente corta en ofertas a Irán y muestra la falta de una mínima intención de crear incluso una apariencia de equilibrio. Significa un insulto a la nación iraní, por el que el E3 debe pedir disculpas"⁹.

Con anterioridad, Irán había puesto en conocimiento de la Agencia Internacional de Energía Atómica que había decidido romper los sellos colocados por aquella en las instalaciones de Isfahán y reiniciar las operaciones de conversión del mineral de uranio.

La Agencia respondió aprobando la Junta de Gobernadores una Resolución, donde expresaron la preocupación de la Agencia por la actuación de Irán, pidieron la suspensión de las operaciones de conversión y solicitaron al Director General de la AIEA que presentase un informe antes de la reunión de la Junta de Gobernadores del 3 de septiembre.¹⁰

En esta tesitura, la Unión Europea decidió retirarse de la negociación e Irán emprendió una fuerte campaña diplomática para evitar que el expediente llegara al Consejo de Seguridad.

El informe del Director General de la Agencia Internacional de Energía Atómica, presentado el 2 de septiembre, volvió a insistir en que existían dos temas que necesitaban aclaraciones por parte de Irán: la contaminación de instalaciones por partículas de uranio enriquecido, tanto de alta como de baja concentración, y el uso de centrifugadoras. El informe también confirmaba que en Isfahán se habían producido alrededor de siete toneladas de gas de uranio, en aproximadamente en un mes de trabajo, y que Irán tenía ya unos 700 kg de hexafluoruro de uranio.¹¹

⁹ "Response of the Islamic Republic of Iran to the Framework Agreement proposed by EU3/EU", en Paul Ingran: Preliminary analysis of E3/EU proposal to Iran, *BASIC Notes*, 11 de agosto de 2005.

¹⁰ IAEA: "Implementation of NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran and related Board resolutions. Resolution Adopted on 11 August 2005".

¹¹ IAEA: "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran", Report by the Director General", 2 de septiembre de 2005.



Como consecuencia de este informe, la Junta de Gobernadores de la AIEA aprobó, el 24 de septiembre, una Resolución¹² en la que afirmaba que Irán incumplía sus obligaciones con la Agencia e instaba a Irán a cumplir sus compromisos y regresar al proceso de negociación. Votaron a favor de la Resolución 22 países, se abstuvieron 12 (Pakistán, Argelia, Yemen, Brasil, China, Mexico, Nigeria, Rusia, Africa del Sur, Sri Lanka, Túnez y Vietnam) y uno solo, Venezuela, lo hizo en contra.

Un nuevo informe del Director General de la Agencia de 18 de noviembre volvió a repetir que existían puntos no aclarados en el programa nuclear iraní¹³

Irán, por su parte, que había rechazado la propuesta de Rusia, hecha pública en noviembre, de formar una empresa conjunta para el enriquecimiento de uranio, anunció a la AIEA, el 3 de enero de 2006 que reanudaba las actividades para el enriquecimiento de uranio que había suspendido con motivo de la negociación con E3/UE, y que estas actividades, que eran limitadas y destinadas a la investigación, estarían bajo la supervisión de la Agencia.

Por su parte, los ministros de Exteriores de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad más el de Alemania (Grupo 5+1) se reunieron en Londres el 16 de enero, pero, aunque manifestaron su irritación por la actitud de Irán, no lograron llegar a un acuerdo para fijar una postura común. Los Estados europeos reclamaron sanciones, mientras que Rusia y China pidieron continuar con las conversaciones¹⁴. A su vez, la Secretaria de Estado estadounidense, Condolezza Rice, declaró que había llegado el momento de someter el asunto al Consejo de Seguridad.¹⁵

A partir de este momento los acontecimientos se precipitaron. Irán intentó conseguir el apoyo de la República Popular China y de Rusia y que la India se abstuviera en la próxima resolución. Buscó también el apoyo de los países no-alineados que aprobaron una declaración favorable a sus intereses, pero no pudo obtener los resultados apetecidos. El adjunto al director general de la Agencia Internacional de Energía Atómica, encargado del tema de las salvaguardias, presentó un informe el 31 de enero. En el informe se hacía un resumen de los acontecimientos ocurridos desde noviembre en la aplicación del acuerdo de salvaguardias, dando cuenta de la colaboración de las autoridades iraníes y de sus fallos y limitaciones. En especial, el informe decía que, tras la ruptura de sellos en Natanz, Irán había comenzado a realizar operaciones de Investigación y Desarrollo a pequeña escala.¹⁶

Días después, el 4 de febrero la Junta de Gobernadores aprobó una Resolución, con 22 votos a favor, 3 en contra y 12 abstenciones, en la que reiteraba sus anteriores peticiones a Irán y pedía al director general de la Agencia que enviase el expediente iraní al Consejo de Seguridad. Votaron en contra de la Resolución, Cuba, Siria y Venezuela, Rusia y China se abstuvieron y la India votó a favor¹⁷.

¹² IAEA: "Implementation of NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 24 September 2005".

¹³ IAEA "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran", 18 de noviembre de 2005.

¹⁴ "London talks fail to reach consensus on Iran", *Tehran Times*, 18 de enero de 2006.

¹⁵ Gaezan, Anne: "Time is now to take Iran before UN", *The Guardian*, 23 de enero de 2006.

¹⁶ IAEA: "Developments in the Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran and Agency Verification of Iran's Suspension of Enrichment-related and Reprocessing Activities. Update brief by the Deputy Director General for Safeguards", 31 de enero de 2006.

¹⁷ IAEA: "Implementation of NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 4 February 2006"; International Crisis Group: "Iran: Is there a way out of the nuclear impasse?", *Middle East Report*, nº 51, 23 de febrero de 2006, p. 6.



Un nuevo informe del director general de 27 de febrero volvió a subrayar las incertidumbres que existían y la falta de transparencia¹⁸

En este clima profundamente enrarecido, el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Douste-Blazy, presentó de forma fehaciente la profunda desconfianza de la UE frente a Irán en unas declaraciones a la televisión TV France-2: “No hay programa nuclear civil que pueda explicar el programa nuclear iraní; es un programa militar clandestino”¹⁹ El ministro añadió que con la Resolución de la AIEA, la comunidad internacional enviaba un mensaje claro a Irán.

Mientras, las conversaciones entre Rusia e Irán sobre una empresa conjunta nuclear volvieron a celebrarse y representantes de Rusia y China se reunieron en Teherán con dirigentes iraníes para tratar de desbloquear el asunto nuclear, El ministro ruso Sergei Lavrov propuso la suspensión completa de todas las actividades nucleares de Irán.²⁰ Y rusos e iraníes alcanzaron un principio de acuerdo sobre el enriquecimiento²¹, si bien Irán puso condiciones suplementarias que dejaban el acuerdo inoperante, como que en el futuro todo el enriquecimiento se haría en territorio iraní²². Las conversaciones finalmente terminaron sin que se pudiera llegar a un acuerdo.

De nuevo Irán hizo grandes esfuerzos diplomáticos para evitar que su expediente fuese tratado en las Naciones Unidas, pero en vano. La AIEA, en su reunión del 8 de marzo, aprobó la Resolución para enviar al Consejo de Seguridad el caso nuclear de Irán, abriendo así el camino para sanciones.

Pero el 14 de marzo, los 15 miembros del Consejo de Seguridad se reunieron para estudiar un proyecto de resolución presentado por Francia y el Reino Unido en el que se condenaba a Irán y se le daba 14 días de plazo para la suspensión de las actividades de enriquecimiento de uranio. China y Rusia no apoyaron el proyecto.²³

El 29 de marzo, el Consejo de Seguridad, dadas la divisiones existentes no pudo adoptar una Resolución, pero pudo llegarse a un acuerdo para que el presidente al menos hiciera una “declaración presidencial”.²⁴ El documento expresaba la preocupación del Consejo por los informes y resoluciones de la AIEA, hacía notar la existencia de una serie de cuestiones-incluyendo asuntos que podían tener una dimensión militar nuclear- que impedían a la Agencia tener una visión clara sobre las actividades de Irán, urgía a Irán a resolver las cuestiones pendientes con la AIEA y pedía la interrupción del enriquecimiento de uranio y dio un plazo de 30 días para que el Director General informase sobre la observancia de Irán de estos requerimientos.

El día 30, los ministros de Exteriores de los 5 miembros permanentes del Consejo se reunieron en Berlín con el ministro alemán para fijar la estrategia común y los siguientes pasos a dar en función de la respuesta iraní a la declaración del Consejo de Seguridad.²⁵ China y Rusia manifestaron después de la reunión que no apoyarían sanciones contra Irán.

¹⁸ IAEA: “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General”, 27 de febrero de 2006.

¹⁹ Haeri, Safa: “France leading international community againsts Iran’s nuclear ambitions”, *IPS*, 16 de febrero de 2006.

²⁰ Esfandiari, Golnaz: “Iran: Russian, Chinese officials to discuss nuclear standoff in Tehran”, *RFE/RL*, 23 de febrero de 2006.

²¹ “Iran and Russia agree to nuclear deal”, *Spiegel*, 27 de febrero de 2006.

²² “Iran sets conditions for Russian atomic fuel deal”, *TT*, 28 de febrero de 2006.

²³ “UN: Security Council appears deadlocked over Iran”, *RFE/RL*, 14 de marzo de 2006.

²⁴ “UNSC calls on Iran to take steps required by IAEA Board of Governors; request report from Director General in 30 days”, 29 de marzo de 2006.

²⁵ O’Rourke, Breffni: “Iran: Berlin meeting seeking next steps against Tehran”, *RFE/RL*, 30 de marzo de 2006.



Pasados los treinta días, el informe del Director General mantuvo la misma tónica pesimista de sus informes anteriores. Existían puntos oscuros y no había suficiente transparencia²⁶.

1.2. La oferta de junio de 2006

La situación así se volvió muy complicada pues Irán, dentro de las divisiones del establishment político entre al menos tres corrientes²⁷, no parecía dispuesto a ceder. Al mismo tiempo había ido creciendo la oposición de los Estados árabes, en particular los Estados del Golfo Árabe (Pérsico) al programa nuclear iraní.

Por parte occidental se hizo un nuevo esfuerzo y el Departamento de Estado consiguió la aceptación presidencial de una línea de menor confrontación.

El 2 de junio, los ministros del grupo 5+1 alcanzaron en Viena un acuerdo para hacer una nueva oferta a Irán. Javier Solana presentó la oferta a las autoridades iraníes el día 6.

Aunque la oferta no se ha hecho pública sí se conoce buena parte de la propuesta gracias a la cadena de noticias ABC²⁸.

Mientras se negociase la propuesta, se suspenderían las discusiones sobre Irán en el Consejo de Seguridad. Irán, por su parte, se comprometería a cooperar plenamente con al AIEA, a suspender el enriquecimiento de uranio y el reprocesamiento y a poner en práctica el Protocolo Adicional.

Las áreas de posible cooperación estaban divididas en tres secciones: Nuclear, Económico y Político.

En el campo nuclear, como indicamos, se reafirmaba el derecho inalienable de Irán a la energía nuclear con fines pacíficos y se reafirmaba el apoyo político al desarrollo de un programa nuclear civil. Se proponía negociar y poner en práctica un acuerdo de cooperación entre EURATOM e Irán. Y se apoyaría de forma activa la construcción de nuevos reactores de agua ligera en Irán por medio de proyectos comunes dentro del marco de la AIEA y su estatuto.

En cuanto a las garantías sobre el combustible nuclear, se proponían seguridades jurídicamente vinculantes de participación de Irán como socio en un centro internacional de ciclo de combustible en Rusia que pudiera enriquecer el hexafluoruro de uranio producido en Isfahán. Se proponía también el establecimiento de unas instalaciones de almacenamiento con una reserva de combustible nuclear que pudiera cubrir el consumo durante cinco años, bajo supervisión de la AIEA. En este sentido se pondrían en práctica ideas avanzadas de Estados Unidos y Francia sobre las seguridades a aportar en el mecanismo de suministro.

En el ámbito económico se presentaba el compromiso de apoyo para la integración de Irán en la Organización Mundial de Comercio, creación de una estructura para el incremento de inversiones y comercio, cooperación en aviación civil, cooperación en alta tecnología y otras áreas a acordar y una asociación en el campo energético de larga duración entre la Unión Europea e Irán para la modernización de los sectores de gas y petróleo, cooperación científica

²⁶ "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General", 28 de abril de 2006.

²⁷ International Crisis Group: "Iran: Is there a way out of the nuclear impasse?", *Middle East Report*, nº 51, 23 de febrero de 2006, pp. 8-9.

²⁸ Véase esta oferta en Davis, Ian e Ingram, Paul (2006): "New Proposal to Iran: Will it be enough to defuse the nuclear crisis?", *BASIC Notes*, 9 de junio de 2006.



y técnica, en la construcción de oleoductos e infraestructura, y en energías renovables y eficiencia energética.

En el ámbito político se propuso la creación de un foro regional que incluiría a los Estados de la región y otros Estados interesados para promover el diálogo y la cooperación en el Golfo Pérsico (Arábigo) con la finalidad de establecer arreglos de seguridad regionales y una relación cooperativa sobre importantes asuntos de seguridad regional, incluyendo garantías para la integridad territorial y la soberanía política. Asimismo se apoyaría la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento en Oriente Medio.

La propuesta, en su conjunto, era bastante más sólida y de mayor contenido que la realizada el año anterior. No obstante la cuestión del enriquecimiento de uranio, tema medular, iba a ser un tema difícil de acordar. Los Estados europeos, con diverso grado de convencimiento, y el propio Director General de la AIEA no excluían actividades de enriquecimiento de bajo nivel para uso civil. Los Estados Unidos, por el contrario estaban en contra. De este modo, el resultado de la suspensión acabaría siendo la prohibición de enriquecimiento. Irán era consciente de ello.

En el campo económico y tecnológico existía un paquete importante de incentivos en línea con lo que en buena parte habían solicitado los iraníes del grupo de Rafsanyani²⁹

Los contactos se iniciaron y el G-8, reunido en Moscú, manifestó que la respuesta de Irán tenía que realizarse antes del 15 de julio. Javier Solana, por su parte, manifestó que no existía una fecha límite.

Arabia Saudí jugaba el papel de intermediario para facilitar las negociaciones e Irán se mostraba dispuesto a una solución de compromiso para el enriquecimiento de uranio. Ofrecía mantener operativas solamente tres cascadas de 164 centrifugadoras cada una, en Natanz, y enviar el resto del hexafluoruro de uranio para el enriquecimiento en Rusia.³⁰

Irán, consciente del envite, volvió a buscar los apoyos de terceros países consiguiendo el apoyo de los Estados miembros de la Organización de la Conferencia Islámica. Se produjeron diversas reuniones entre Lariyani y Javier Solana y el 12 de julio el grupo 5+1 decidió en París enviar el dossier iraní al Consejo de Seguridad. Los iraníes daban la impresión de jugar con el tiempo sin avenirse a una seria negociación de la propuesta.

El 20 de julio, el Consejo Supremo de Seguridad Nacional de Irán hacía público un comunicado oficial sobre el contencioso nuclear.³¹

El comunicado presentaba en primer lugar los antecedentes con la aprobación de un programa para producir 20.000 megawattios de energía eléctrica procedente de la fisión nuclear en los siguientes 20 años, señalaba que Irán siempre había cumplido sus compromisos con el TNP y había colaborado de forma total con la AIEA y bajo amplios protocolos nucleares soportando 2.000 jornadas de inspección y más de 53.000 inspecciones complementarias. La Agencia no había detectado la desviación de las actividades nucleares hacia la producción de armamentos.

Después de este preámbulo el comunicado oficial indicaba que La República Islámica de Irán estaba totalmente comprometida a encontrar una solución negociada y por canales diplomáticos, así como mantener unas negociaciones con unos plazos fijados. En este sentido

²⁹ International Crisis Group: "Iran: Is there a way out of the nuclear impasse?", *Middle East Report*, nº 51, 23 de febrero de 2006, p. 2.

³⁰ "Iran ready to limit nuclear program", *Tehran Times*, 20 de junio de 2006.

³¹ "Texto íntegro del comunicado oficial de Irán sobre el contencioso nuclear", *IRNA*, 20 de julio de 2006.



había recibido la nueva propuesta de manera positiva que estaba estudiando y respondería a ella el 22 de agosto. Denunciaba que Estados Unidos alterara la vía de las negociaciones llevándola al Consejo de Seguridad y que pusiera obstáculos en el proceso de negociación, mientras que la vía de diálogo con Europa era clara y correcta y era la que podía dar resultados. Recordaba que en caso de querer restringir los derechos inalienables de Irán la República Islámica no tendría más remedio que revisar toda su política nuclear y finalizaba pidiendo una vuelta a la mesa de negociaciones.

No existía un cambio de posición.

Como estaba previsto, Francia presentó un proyecto de Resolución al Consejo de Seguridad que fue aprobado el 31 de julio por catorce votos a favor y uno en contra, Qatar. El texto citaba el artículo 40 de la Carta de Naciones Unidas y pedía a Irán que adoptase sin más demora las medidas solicitadas por la Junta de Gobernadores de la AIEA, la suspensión de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, incluidas la investigación y el desarrollo, hacía suyas las propuestas realizadas a Irán, instaba a los Estados a impedir la transferencia de artículos, materiales, bienes y tecnología que pudieran contribuir a las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, así como a los programas de misiles balísticos de Irán, expresaba su determinación de fortalecer la autoridad de la AIEA y la aclaración de las cuestiones pendientes y pedía que, a más tardar, el 31 de agosto, el Director General de la AIEA presentase a la Junta de Gobernadores y al Consejo de Seguridad un informe que versase principalmente sobre si Irán había demostrado la suspensión completa y sostenida de las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, así como sobre el cumplimiento de todas las medidas que se le habían exigido.

Si Irán no cumplía para esa fecha lo que disponía la Resolución, el Consejo de Seguridad adoptaría las medidas adecuadas de acuerdo con al artículo 41 de la Carta „, que no implicaba el uso de la fuerza armada³².

El 22 de agosto, tal como estaba anunciado, Lariyani entregó en mano a los embajadores en Teherán del 5+1, la carta de respuesta a la oferta del 6 de junio. La carta de 21 páginas contenía una “nueva fórmula”, unas preguntas para aclarar las ambigüedades de la oferta del 6 de junio y proponía entablar negociaciones “serias” y constructivas a partir del 23 de agosto y rechazaba tanto la suspensión de las actividades nucleares como los incentivos.³³

La “nueva fórmula” iraní ofrecía interrumpir el enriquecimiento, pero sólo después de un proceso largo y complicado de conversaciones exploratorias que en la práctica significaba ganar tiempo para seguir avanzando en su programa nuclear.

Mientras, las reuniones del grupo 5+1 amenazaban ya con la imposición de sanciones, a pesar de las reticencias de Rusia y la República Popular China, e Irán se preparaba para afrontarlas el gobierno iraní dio un nuevo paso en su programa nuclear, ignorando las demandas del Consejo de Seguridad, al inaugurar el presidente Ahmadineyad una fábrica de agua pesada en la localidad de Jondab a 50 km de Natanz, el día 26. El agua pesada es necesaria para el funcionamiento del reactor que se quiere construir en Arak.

El día 31 de agosto, fecha límite fijada por el Consejo de Seguridad para la suspensión de las actividades nucleares iraníes, el Director General de la AIEA presentó su informe donde

³² Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1696 (2006), 31 de julio de 2006.

³³ “Iran hints that response may clear path for talks”, *New York Times*, 22 de agosto de 2006; “L’Iran propose des ‘négotiations sérieuses’ sur les propositions des grandes puissances”, *Le Monde*, 22 de agosto de 2006; “Irán rechaza los incentivos de los ‘seis grandes’ y propone una nueva fórmula para negociar”, *El Mundo*, 23 de agosto de 2006.



volvió a indicar que Irán no había accedido a resolver los problemas importantes de verificación que existían, que faltaba transparencia y que no podían seguir avanzando.³⁴

El comportamiento de Irán era un claro desafío a la AIEA y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero no cerraba la vía de la negociación partiendo del reconocimiento de sus derechos.

El período que va desde la fecha límite fijada por el Consejo de Seguridad hasta diciembre de 2006 es un período de continuos contactos y de mínimos avances. Primero fue el Secretario General de la ONU, Kofi Annan visitando Teherán el 2 de septiembre. El presidente Ahmadineyad fue contundente, no abandonarían el programa nuclear³⁵. Luego sería la Unión Europea de la mano de Javier Solana. El Consejo de Ministros de la Unión Europea acordó el 2 de septiembre que había que tratar de clarificar la situación con Irán en las dos semanas siguientes. A este fin Javier Solana tenía que ir a Teherán. El 9 y 10 de septiembre se entrevistó con Lariyani, quedando en volverse a reunir la siguiente semana. El comunicado oficial del Alto Representante de las PESC indicó que las reuniones habían sido productivas³⁶. Fuentes diplomáticas aseguraron que Lariyani había ofrecido congelar el proceso de enriquecimiento durante dos meses mientras se celebraban las negociaciones. La Secretaria de Estado estadounidense, que estaba ya impulsando el proceso de sanciones, accedió a ralentizar el proceso. Pero a los pocos días se anunciaba que la reunión entre Solana y Lariyani que tenía que celebrarse en París se había pospuesto. Ambas partes necesitaban más tiempo. En su lugar se llevaría a cabo una reunión de expertos³⁷.

El 27 y el 28 de septiembre finalmente tuvo lugar la reunión bilateral en Berlín. El comunicado oficial subrayó que habían hecho “importantes progresos sobre los elementos relacionados con la forma que las potenciales negociaciones tenían que tener”. Los contactos iban a continuar posiblemente por teléfono³⁸. Solana quería obtener de Irán un compromiso firme sobre una agenda acerca de cuándo y cómo tendría lugar la suspensión y cuándo las negociaciones tenían que comenzar. Si las negociaciones podían empezar antes de la suspensión, sin la presencia de Estados Unidos hasta que no se produjera la suspensión, opción que no repugnaba por ejemplo a Francia, o no³⁹.

Días después, el 4 de octubre, Javier Solana, en una comparecencia ante el Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, señaló que no habían llegado a un acuerdo sobre la suspensión. Irán no se había comprometido sobre este punto. Seguía convencido de que el dossier tenía que resolverse a través de negociaciones⁴⁰.

Finalmente, el 6 de octubre, reunidos en Londres los ministros de Asuntos Exteriores el grupo 5+1 con Javier Solana, se produjo un intercambio de puntos de vista y realizaron un balance de la situación. La declaración final dejó en claro que estaban molestos por la situación que les había expuesto Javier Solana, al explicar que Irán no estaba dispuesto a suspender el enriquecimiento y el reproceso y que, en consecuencia, empezarían las consultas

³⁴ “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General”, 31 de agosto de 2006.

³⁵ “Teheran assures Annan on Lebanon”, *BBC News*, 2 de septiembre de 2006.

³⁶ “Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, after his meeting with Dr. Ali Larijani in Vienna”, Bruselas, 10 September 2006. La reunión en París tuvo lugar entre Robert Cooper y Javad Vaidi.

³⁷ “Iran: Nuclear Talks Delayed”, 14 de septiembre de 2006.

³⁸ “Statement by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, after his meeting in Berlin with Dr. Ali Larijani, Secretary-General of the Iranian Supreme National Security Council”, Bruselas, 28 de septiembre de 2006.

³⁹ “Europe and Iran meet to restart stalled talks”, *IHT*, 28 de septiembre de 2006.

⁴⁰ “Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the latest developments concerning Iran to the European Parliament Foreign Affairs Committee”, Bruselas, 4 de octubre de 2006.



sobre las medidas a adoptar según el artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas. No obstante, al final se incluía un párrafo indicando que continuarían los esfuerzos para encontrar una solución negociada⁴¹.

Después de esta reunión, el proceso comenzó la curva descendente. El 16-17 de octubre el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea constató la situación de continuación de actividades de enriquecimiento por parte de Irán y señaló que no quedaba otra opción que apoyar las consultas para la adopción de medidas de acuerdo con el artículo 41. No obstante, el Consejo volvía a dejar la puerta abierta a posibles negociaciones⁴².

Francia y el Reino Unido, con el apoyo de Alemania, prepararon un proyecto de Resolución y el 25 de octubre presentaron el proyecto a Rusia y la República Popular China. Estados Unidos declinó apoyar el proyecto al considerarlo todavía no suficientemente fuerte para obligar a Irán. Los europeos querían evitar que Rusia no aceptase el proyecto si se ponían cortapisas a sus ventas y transferencias a la central de Busher. Estados Unidos pedía garantías de que este reactor no pudiera ser utilizado para fines militares.

Comenzaron las negociaciones entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, antes de pasar el borrador a los miembros no permanentes. Mientras tanto, Irán anunciaba haber instalado con éxito una segunda cascada de centrifugadoras en Natanz⁴³.

El proceso empezó a complicarse por las objeciones de Rusia y tanto la República Popular China como Rusia insistieron en evitar un lenguaje que pudiera ser utilizado como pretexto para un ataque militar, así como en utilizar toda la panoplia de medios diplomáticos a su disposición, no sólo medidas de fuerza. Rusia creía posible reanudar las negociaciones con Irán.

El 14 de noviembre, un nuevo informe del Director General de la AIEA volvió a señalar que la Agencia no era capaz de verificar la ausencia o no de materiales nucleares y actividades prohibidas en Irán mientras Irán no afrontase fundamentales asuntos de verificación y aportara la suficiente transparencia.⁴⁴ Días después la AIEA eliminaba de lista de proyectos sobre los que cabía dar asistencia técnica, el reactor de agua pesada en construcción en Arak. El Ministro de Asuntos Exteriores de Irán reaccionó manifestando que le construirían ellos solos. Posteriormente Lariyani declaró que iban a instalar 3000 centrifugadoras. La instalación estaría finalizada en marzo de 2007.

Un nuevo borrador se presentó por los europeos el 8 de diciembre y fue discutido el 11 por el grupo 5+1.

De esta forma, a pesar de las reticencias de Rusia y la República Popular China, y la complicación que supuso la creciente insistencia de significados sectores políticos e intelectuales en Washington sobre la necesidad de negociar con Irán para conseguir la estabilización de Iraq, nuevos borradores se fueron discutiendo y el Consejo de Seguridad adoptó finalmente el 23 de diciembre una nueva Resolución, actuando bajo el artículo 41 de la Carta.

⁴¹ "Statement by Margaret Beckett, UK Foreign Secretary, on behalf of the Foreign Ministers of China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America and the High Representative of the European Union", Londres, 6 de octubre de 2006.

⁴² Council of the European Union (2006): *Iran. Council Conclusions*, Bruselas, 18 de octubre de 2006.

⁴³ "US, European Allies at Odds on Terms of Iran Resolution", *Washington Post*, 26 de octubre de 2006; "L'Iran confirme de nouvelles recherches sur l'enrichissement", 28 de octubre de 2006. El grado de enriquecimiento estaba comprendido entre el 3 y el 5%. Esta segunda cascada fue inspeccionada por la AIEA.

⁴⁴ "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General", 14 de noviembre de 2006.



El Consejo de Seguridad decidía que Irán debía suspender un conjunto de actividades nucleares estratégicas que se detallaban. Decidía asimismo que todos los Estados debían “adoptar las medidas necesarias para impedir el suministro, la venta o la transferencia en forma directa o indirecta, desde su territorio o por sus nacionales, o utilizando buques o aeronaves con su pabellón que dirijan al Irán o para ser utilizados en el Irán o en su beneficio, y procedentes o no de su territorio, de todos los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías que puedan contribuir a las actividades del Irán relacionadas con el enriquecimiento, el reprocesamiento o el agua pesada, o con el desarrollo de sistemas de vectores de armas nucleares”, citando cuatro grupos de artículos, suministros y equipos. Hacía también una lista de otros artículos, materiales, equipos, bienes y tecnologías que no se podían transferir, vender o suministrar. E indicaba que los Estados debían asegurarse del cumplimiento de las directrices de venta, transferencia o suministro, la verificación del uso final y la ubicación del uso final, así como una larga y prolija batería de medidas para impedir asistencia o capacitación técnica, inversiones, servicios financieros en relación con esos suministros, y la exportación por Irán de un lista de artículos.

Decidía que Irán debía facilitar el acceso y la cooperación que solicitase la AIEA para verificar la suspensión de las actividades nucleares estratégicas, así como las medidas que no sea aplicarían cuando los artículos o asistencia tuviesen fines alimentarios agrícolas, médicos u otros fines humanitarios. Exhortaba a mantenerse vigilantes respecto a la entrada o tránsito de personas relacionadas o vinculadas con las actividades nucleares estratégicas de Irán que quedaban reseñadas en un anexo a la Resolución, así como de otras personas designadas por el Consejo de Seguridad que prestasen apoyo a estas actividades.

Decidía que los Estados habían de proceder a la congelación de fondos, activos financieros y recursos económicos de entidades y personas que se recogían en un anexo, haciendo unas largas salvedades sobre pagos y gastos que podían autorizarse.

Exhortaba a los Estados a impedir que se pudiera impartir enseñanza o formación especializada a nacionales iraníes en disciplinas que contribuyesen a las actividades nucleares estratégicas de Irán.

En el plazo de sesenta días el Director General de la AIEA presentaría un nuevo informe y, a la luz de su contenido, el Consejo de Seguridad podría decidir suspender las medidas adoptadas en la Resolución. Si el informe señalaba que Irán había incumplido la Resolución, el Consejo de Seguridad adoptaría otras medidas apropiadas para persuadir a Irán con arreglo al artículo 41 de la Carta⁴⁵.

Está por ver si esta Resolución hará variar la postura adoptada por el régimen iraní sobre el enriquecimiento de uranio y si se mantendrá la cohesión del campo occidental y del Consejo de Seguridad en caso de que se produzca un cambio en la postura negociadora iraní de mayor apertura y transparencia, pero que no suponga la congelación completa de las actividades de enriquecimiento.

La desconfianza del régimen iraní con respecto a Estados Unidos y la Unión Europea en general es muy profunda. Y cabe decir lo mismo de los Estados occidentales con respecto a la política regional de Irán. Mucho más tras las elección de Mahmoud Ahmadineyad. Irán percibió que existía una división en el campo occidental, al considerar que la política estadounidense no sería seguida por los Estados europeos que tenían otra perspectiva y otras necesidades, pero el resultado final del proceso negociador de 2004/2005 y el desarrollado en 2006 ha dejado claro que el nivel de divergencia entre europeos y estadounidenses es bastante reducido en el tema nuclear. Para Irán, la alternativa asiática, manteniendo el apoyo

⁴⁵ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1737 (2006), 27 de diciembre de 2006.



de Rusia-que no quiere que Irán se convierta en un Estado nuclear-es claramente insuficiente en función de las imperiosas necesidades económicas que tiene el país y la necesidad de inversiones y tecnología.

El tema de las garantías de seguridad, asunto crucial, no se ha abordado de forma mínimamente satisfactoria por parte occidental. Estados Unidos tendrá que sentarse a hablar con Irán sobre seguridad regional. El dossier de Irak empuja a ello. La alternativa militar no parece tener grandes visos de éxito.

2. El conflicto nuclear inducido por la República Popular de Corea

En el caso de la República Popular de Corea vamos a asistir también a una confrontación creciente con el gobierno estadounidense, una vez que es elegido el presidente George W. Bush.

La política será sustancialmente diferente de la mantenida por el gobierno del presidente Clinton que había llegado a un notable deshielo en el año 2000 con el régimen de Pyongyang.

Una vez que el presidente Bush introdujo a la República Popular de Corea (RPC) en el “Eje de Mal” en su discurso sobre el estado de la Unión en enero de 2002 y que este país se percató de los preparativos incluso militares para forzar un cambio de régimen político, las relaciones bilaterales se volvieron muy tensas. A esto hay que añadir que dentro de la “Nuclear Posture Review”, se hacía una lista de Estados que podían ser objeto de ataques nucleares, entre ellos estaba la RPC. Tras el 11 de septiembre, el gobierno de Estados Unidos ligó más estrechamente terrorismo y armas de destrucción masiva muy centrado todo ello en los Estados de especial preocupación. Esto tendría un impacto muy importante en la RPC, poniendo también en cuestión los avances realizados no sólo en las relaciones inter coreanas sino en la mejora de las relaciones con Japón.

Hay que señalar que el contexto de las relaciones ínter coreanas había sido modificado creciente y profundamente por la “*sunshine policy*” del presidente Kim Dae Jung y posteriormente lo sería por la política de paz y prosperidad de Roh Moo-hyun. Esta nueva política significaba un acercamiento al régimen norcoreano intentando llegar a compromisos y un apoyo económico de importancia.

En el caso del Japón hay que reseñar el acercamiento que el régimen de Pyongyang había realizado con este país buscando obtener préstamos y donaciones que le permitieran modernizar y transformar su economía, asunto que se consideraba prioritario. De hecho el presidente Koizumi se acercó a Pyongyang y tuvo lugar una entrevista en la cumbre con el presidente Kim Jong-il el 17 de septiembre de 2002. El presidente japonés trató de los secuestros de ciudadanos japoneses por agentes de la RPC, intentó rebajar las tensiones entre esta República y los Estados Unidos y normalizar las relaciones bilaterales, y fijó las compensaciones económicas por la ocupación colonial japonesa, tal como este país había venido haciendo con todos los Estados ocupados antes y durante la segunda guerra mundial. La cumbre fue un éxito y el presidente Kim Jong-il aceptó la mayoría de las demandas japonesas en orden a obtener una rápida normalización y ayuda económica.⁴⁶

En esta situación, el gobierno de Estados Unidos, no muy feliz con el posible resultado de la ayuda económica japonesa que permitiría la supervivencia y consolidación del régimen de Kim Jong-il, presentó en octubre la cuestión del programa clandestino de enriquecimiento de

⁴⁶ Véase Marquina, Antonio: “The position of Russia”, en García Cantalapiedra, David, Yang, Eunsook, Abad Quintanal, Gracia y Marquina Antonio (2004): *The Crisis in North Korea*, UNISCI Papers, nº 31, Madrid, UNISCI, p. 109.



uranio que según la CIA estaba llevando a cabo el régimen de Pyongyang con la construcción de unas instalaciones al efecto y los apoyos de la red Khan⁴⁷. En una visita a la capital de la RPC del Ayudante del Secretario de Estado, James Kelly, éste enseñó a las autoridades norcoreanas las conclusiones de los servicios de inteligencia. De ser cierto, ésto significaba una violación del artículo 2 del Tratado de No-Proliferación, de la Declaración conjunta de las dos Coreas sobre desnuclearización de la Península coreana, realizada el 19 de febrero de 1992 y del convenio marco acordado entre los Estados Unidos y la República Popular de Corea el 21 de octubre de 1994. La narración de lo acontecido en esta entrevista es bastante problemática. Los Estados Unidos insisten en que el viceministro de Asuntos Exteriores de la RPC, después de negarlo, muy enfadado acabó admitiendo la existencia de un programa de enriquecimiento de uranio, mientras que otras versiones son escépticas sobre esta admisión y su significado en la pugna bilateral y en la táctica negociadora⁴⁸.

El caso es que esta “admisión” no sólo significó la congelación de la normalización y ayudas económicas de Japón a la RPC, sino la ruptura del acuerdo marco de octubre de 1994. Todo ello en un clima de complicación sobre las medidas a tomar, en función de las posiciones de Japón—que quería evitar que la RPC reanudara su programa nuclear—y la República de Corea— que quería mantener su política de atracción y compromiso con la RPC y evitar un ataque militar estadounidense. El 14 de noviembre KEDO⁴⁹ anunció la decisión de suspender los suministros acordados de fuel oil pesado para diciembre. Días después la Junta de Gobernadores de la Agencia Internacional de Energía Atómica adoptaba una Resolución donde apoyaba la declaración de su Director General de 17 de octubre, donde expresaba su profunda preocupación por las información de que la RPC tenía un programa para enriquecer uranio para la producción de armas nucleares, urgía a este Estado cooperar con la Agencia pusiera fin a su programa nuclear, que facilitara las inspecciones y que pusiera fin a cualquier programa de construcción de armas nucleares⁵⁰.

La respuesta de la República Popular fue dura, presentando sus propios términos para la negociación de la cuestión nuclear basada en un acuerdo de no agresión. Y el 27 de diciembre de 2001 pidió a la AIEA que quitara los sellos y las cámaras de video previamente instaladas en sus instalaciones. El 22 de diciembre funcionarios norcoreanos empezaron a romper los sellos y quitar las cámaras. Cinco días después las autoridades norcoreanas exigieron la retirada de los tres inspectores de la AIEA. El 6 de enero una nueva Resolución de la Junta de Gobernadores de la AIEA hacía un llamamiento a la RPC para que con urgencia cooperara, permitiera la vuelta de los inspectores, se restablecieran los instrumentos de vigilancia, cumpliera la Resolución del 29 de noviembre, y permitiera la verificación y la realización de las medidas de salvaguardia a las que estaba obligada⁵¹.

Dando un paso más, el 10 de enero de 2002, la RPC anunció su retirada del Tratado de No-Proliferación quedando así liberado de cumplir el acuerdo de Salvaguardias. Pero el gobierno de la RPC se cuidó muy bien de asegurar que no tenían intención de producir armas

⁴⁷ Se afirmaba que la tecnología para el enriquecimiento mediante centrifugado la había obtenido de Pakistán a cambio del suministro de misiles Nodong. IISS (2004): *North Korea's Weapons Programmes. A net assessment*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.

⁴⁸ Véase por ejemplo el debate en la revista *Foreign Affairs*: Harrison, Selig S.: “Did North Korea Cheat?”, *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 1 (January/February 2005); Reiss, Mitchell B. y Gallucci, Robert L.: “HEU done it”, *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 2 (March/April 2005); “Harrison replies”, *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 2 (March/April 2005).

⁴⁹ Organización para el Desarrollo de la Energía en la Península de Corea, consorcio establecido en marzo de 1995.

⁵⁰ IAEA: “Board of Governors Adopts Resolution on Safeguards in the DPRK”, 29 de noviembre de 2002.

⁵¹ IAEA: “Board of Governors Adopts Resolution on Safeguards in North Korea”, 6 de enero de 2003.



nucleares y que sus actividades nucleares se reducirían al terreno de la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos, como la producción de electricidad.

El gobierno de los Estados Unidos anunció entonces que el asunto se llevaría al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que se iban a discutir medidas sancionadoras.

Estados Unidos que estaba concentrado en los preparativos de la guerra contra Irak se encontraba en una tesitura complicada. Por una parte acababa de aprobar el documento “National Security Strategy of the United States” que rompía con los esfuerzos de contraproliferación anteriores autorizando ataques preventivos sobre Estados o grupos terroristas que estuvieran cercanos a la adquisición de armas de destrucción masiva o de sus medios de lanzamiento⁵². Pero si atacaba militarmente a la RPC, para lo que llevó a cabo un despliegue de aviones de bombardeo y reconocimiento, y destruía sus principales instalaciones nucleares se tendría que enfrentar a una guerra donde sus 30.000 hombres estacionados en la República de Corea, en buena parte desplegados cerca de la zona desmilitarizada y en Seúl, quedarían a merced de las armas químicas y biológicas de la artillería y misiles de la RPC. A esto se unía la cercanía de Seúl a la zona desmilitarizada, quedando expuesta la extensa ciudad de más de once millones de habitantes a un ataque devastador. El Gobierno de Seúl dejó bien claro que estaba rotundamente en contra de cualquier operación militar. Japón, tampoco quería una desestabilización en la península de Corea y la República Popular China y en otro orden Rusia, no estaban dispuestos a consentir un ataque al margen de una decisión del Consejo de Seguridad.

En esta tesitura, el 12 de febrero de 2003, la Junta de Gobernadores de la AIEA adoptó una nueva Resolución sobre el acuerdo de Salvaguardias y decidía informar del caso al Consejo de Seguridad⁵³

La diplomacia estadounidense buscó una salida tratando de evitar una negociación bilateral, que para la RPC era esencial al considerar a Estados Unidos como el causante de los problemas. Colin Powell, tras barajar varias fórmulas, solicitó el apoyo de Pekín para una negociación a cinco (Estados Unidos, la República Popular de Corea, la República de Corea, la República Popular China y Japón), y, al final, tras las presiones y persuasión de la República Popular China sobre la RPC se consiguió la aceptación de una fórmula intermedia, ni bilateral ni a cinco, una reunión trilateral a celebrar en Pekín entre Estados Unidos, la República Popular de Corea y la República Popular China.. La reunión tuvo lugar el 23-24 de abril de 2003.

Esta reunión es importante por varias razones, siendo a nuestros efectos la principal el hecho de que la RPC presentase una propuesta de arreglo en cuatro etapas :

- 1.- En la primera etapa la RPC declararía su intención de abandonar su programa nuclear militar y los suministros de fuel oil se reanudarían.
- 2.- En la segunda etapa, tendrían lugar inspecciones de las instalaciones nucleares de la RPC y los Estados Unidos firmarían un pacto de no agresión.
- 3.- En la tercera etapa se llegaría a acuerdo sobre los misiles y las relaciones políticas entre la RPC con los Estados Unidos y Japón se normalizarían.

⁵² De acuerdo con el *Washington Post*, la directiva presidencial *top secret* aneja al documento nombraba a la República Popular de Corea, Siria, Irán y Libia entre los Estados que estaban en el punto de mira de la nueva política estadounidense. Véase Allen, Mike y Gellman, Barton: “Preemptive Strikes Part of US Strategic Doctrine”, *Washington Post*, 11 de diciembre de 2002.

⁵³ IAEA : “Board of Governors Adopts Resolution on Safeguards in North Korea”, 12 de febrero de 2003.



4.- En la cuarta etapa se terminaría la construcción de los reactores nucleares de agua ligera, tal como había sido acordado en 1994, y entonces se procedería al desmantelamiento del programa nuclear que se había mantenido.

Los Estados Unidos rechazaron la propuesta y establecieron su posición: Sólo negociarían un acuerdo político y económico tras el completo, irreversible y verificable desarme de la RPC.

No hubo posibilidad de un encuentro bilateral y el jefe de la delegación coreana dejó caer de forma informal ante Kelly que tenían uno o dos ingenios nucleares, habían completado el reproceso de 8.000 barras de combustible nuclear ya utilizado y que tomarían ulteriores medidas si no llegaban a un acuerdo.

Las conversaciones acabaron mal y antes de lo programado.

Al mes siguiente la RPC consideraba nula la Declaración conjunta sobre desnuclearización de la península de Corea. Y en junio, la Administración estadounidense lanzaba la Iniciativa contra la Proliferación teniendo como objetivo principal a la RPC.

Finalmente, gracias a los buenos oficios y los incentivos de la República Popular China se pudo llegar a una reunión a seis en Pekín del 27 al 29 de agosto, aceptándose por parte estadounidense una reunión bilateral al margen de la conferencia. Rusia que, junto con la República Popular China se había opuesto a que el Consejo de Seguridad actuase contra la RPC en el mes de julio, acabó entrando en las conversaciones a seis, si bien su papel ha sido bastante marginal.

La primera ronda fue de tanteo y, aunque existía un amplio campo para conseguirse un acuerdo⁵⁴, no se avanzó. La RPC no se comprometió a nada mientras no existiesen contrapartidas; y los Estados Unidos mantuvieron la posición de que sólo negociarían un acuerdo político y económico tras el completo, irreversible y verificable desarme de la RPC.

Interesante es reseñar que ya en esta primera negociación la delegación de la RPC dejó bien claro que, si no se llegaba a un acuerdo, ellos procederían a declararse como Estado nuclear y a realizar una prueba nuclear, como así ha ocurrido, siguiendo esta secuencia, en 2005 y 2006.

El resultado fue prácticamente nulo, no mostrando la RPC ningún interés en continuar con este tipo de ejercicios.

El 2 de octubre la RPC anunciaba que había terminado el reprocesamiento de las 8000 barras ya utilizadas de combustible de uranio en Yongbyon.

Con grandes esfuerzos pudo llegarse a la segunda reunión en febrero de 2004 también con escasos resultados. Será en la tercera ronda, celebrada el 21-22 de junio cuando los Estados Unidos presenten una propuesta más detallada para la solución del problema, partiendo del desarme completo, irreversible y verificable y accediendo de forma tenue al principio de cesiones simultáneas⁵⁵.

La propuesta, desarrollada en coordinación con Japón y la República de Corea era la siguiente:

⁵⁴ Esta es la opinión entre otros de Bluth, Christoph: "Between a Rock and an Incomprehensible Place: The United States and the Second North Korean Nuclear Crisis", *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. XVII, nº 2 (Fall 2005), p. 102.

⁵⁵ "Prepared Statement of James Kelly, Assistant Secretary of State for East Asian Affairs", en Senate Foreign Relations Committee: *Dealing with North Korea's Nuclear Programs* 15 de julio de 2004.



1.- Un primer paso consistente en el compromiso de la RPC de dismantelar todos sus programas nucleares

2.- Una etapa de puesta en práctica de este compromiso que se negociaría para supervisar el dismantelamiento y eliminación de todas las instalaciones y materiales nucleares; supresión de todas las armas nucleares y componentes armamentísticos, centrífugadoras y otros componentes nucleares, materiales fisibles y barras de combustible; y un programa de monitorización a largo plazo.

La propuesta preveía un periodo preparatorio corto inicial para preparar el dismantelamiento y eliminación de los programas nucleares con todas las garantías.

Una vez que la RPC cumpliera con estos compromisos las otras partes darían los pasos oportunos para aportar las garantías de seguridad, estudiar los requerimientos de energía de la RPC y discutir de forma bilateral los pasos para levantar las sanciones económicas que restaran.

De este modo, los pasos propuestos por Estados Unidos estaban contenidos en tres fases:

1.- La RPC declaraba la supresión de su programa nuclear y los Estados Unidos aportaba una garantía de seguridad tentativa y suministraba fuel oil.

2.- La RPC dismantelaba por completo sus armas y programas nucleares y los demás Estados aportaban una garantía de seguridad multilateral y recursos energéticos a la RPC

3.- Etapa final de normalización de relaciones.⁵⁶

Por su parte, la delegación de la RPC insistió en el principio de congelación, pero sólo tras la obtención de compensaciones, solicitando ayuda en el sector energético, el levantamiento de las sanciones y la eliminación de la RPC de la lista de Estados que apoyaban el terrorismo a cambio de la congelación de los programas nucleares. El jefe de la delegación de la RPC volvió a amenazar con hacer una prueba nuclear si no se llegaba a ningún acuerdo⁵⁷.

Esta vez se consiguió llegar a ciertas posiciones comunes, pero al poco tiempo, el 27 de julio, el Congreso de los Estados Unidos aprobaba la North Korea Human Rights Act. La RPC vio en esto un claro acto de hostigamiento y hostilidad y, de nuevo, volvió a indicar que no tenía interés en seguir negociando en esas condiciones.

Las negociaciones se ralentizaron y aunque la RPC lo negó, una de las razones de esta desaceleración negociadora hay que buscarla en las elecciones presidenciales en los Estados Unidos. De nuevo fue elegido como presidente George W. Bush y de nuevo en el discurso de enero de 2005 citó a la RPC, pero sin introducirla directamente en el Eje del Mal, mencionando los esfuerzos para conseguir el abandono de sus ambiciones nucleares. Condolezza Rice, por su parte, fue más allá y calificó al régimen norcoreano como una “avanzadilla de la tiranía”.

A los pocos días, el 10 de febrero de 2005, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC denunciaba la política hostil estadounidense, anunciaba que no volverían a las conversaciones

⁵⁶ Véase Koo, Bo-Hak: “The Six-Party Talks: A critical Assessment and Implications for South Korea’s Policy toward North Korea”, *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. XVIII, nº1 (Spring 2006).

⁵⁷ Bluth, *op. cit.*, p. 105.



a seis y que la RPC ya había producido armas nucleares para la autodefensa. Se declaraba un Estado nuclear *de facto*.

De nuevo las presiones e incentivos de la República Popular China y en otro orden las de la República de Corea consiguieron que se produjera en Pekín una nueva reunión a seis el 26 de julio. Las negociaciones, que perduraron hasta el 7 de agosto, volvieron a encallar, siendo el tema del uso pacífico de la energía nuclear el punto principal de discordia. Se hizo un receso hasta el 13 de septiembre y volvieron a la mesa de negociaciones. Llegándose a una declaración conjunta sobre los principios que debían guiar las futuras negociaciones y que se hizo pública el 19 de septiembre. En ella los participantes reafirmaban entre otros asuntos, que el objetivo de las conversaciones a seis consistía en que la península de Corea quedase como un territorio desnuclearizado de forma verificable y de forma pacífica.

La RPC se comprometía a *abandonar* todas las armas y programas nucleares existentes y volver cuanto antes al Tratado de No-Proliferación y al acuerdo de Salvaguardias con la AIEA, así como a observar la Declaración Conjunta sobre Desnuclearización de la península de Corea. Al mismo tiempo señalaba su derecho a la utilización para fines pacíficos de la energía nuclear. Las otras partes estaban de acuerdo en discutir *en el momento apropiado* el suministro de un reactor de agua ligera—los Estados Unidos pretendía que la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos podía permitirse, pero en el futuro-.

Estados Unidos y la RPC se comprometían a respetar la soberanía de cada uno de ellos y a coexistir pacíficamente-poniendo coto así a la doctrina de cambio de régimen- y a dar pasos para la normalización de sus relaciones.

Había un compromiso de promover la cooperación económica en los sectores de la energía, el comercio, las inversiones de forma bilateral y/o multilateral.

Las partes directamente relacionadas negociarían un régimen de paz permanente para la península de Corea en un foro distinto y apropiado. Este era un punto esencial que limitaría las posibilidades de acuerdo pues los dos foros negociadores tendrían que ir en paralelo.

Los seis Estados explorarían las formas y medios de promover la cooperación en seguridad en el nordeste de Asia

En el penúltimo párrafo los seis Estados acordaban adoptar los pasos coordinados necesarios para poner en práctica por fases el consenso alcanzado, siguiendo el principio de “compromiso por compromiso y acción por acción”⁵⁸.

Si esta reunión había sido problemática más problemática iba a ser por sus consecuencias la decisión del Departamento del Tesoro de Estados Unidos de designar al Banco Delta Asia de Macao como un banco de principal preocupación en el lavado de dinero, prohibiendo a las instituciones financieras estadounidenses establecer, mantener, administrar o gestionar de forma directa o indirecta cualquier cuenta en los Estados Unidos en beneficio de este banco. Esta decisión significó congelar una parte de los activos financieros de la RPC, 24 millones de dólares será considerado como un nuevo acto de clara hostilidad y tendrá unas consecuencias determinantes en las negociaciones posteriores.

En efecto, tal como estaba acordado en la declaración común, los seis Estados se volvieron a reunir del 9 al 11 de noviembre de 2005. La delegación de la RPC centró su interés negociador en desbloquear los fondos del Banco Delta. Los Estados Unidos negaron que la sanción estuviera relacionada con el tema nuclear y afirmaron que se trataba de dos procesos distintos y no conexiones. No hubo ningún progreso.

⁵⁸ “Joint Statement of the Fourth Round at the Six-Party Talks”, Pekín, 19 de septiembre de 2005



A partir de este momento el proceso se va a ir deteriorando de forma manifiesta. La RPC dejó bien claro que sólo volvería a la mesa negociadora si se descongelaban previamente sus activos financieros del Banco Delta.

El 1 de junio de 2006 el Comité Ejecutivo de KEDO anunció que daba por terminado el proyecto de construcción de dos reactores de agua ligera en la RPC. Era otra vuelta de tuerca.

El 15 de julio la RPC rompió el impasse con el lanzamiento de siete misiles, uno de largo alcance y los otros seis de corto y medio alcance, produciendo la indignación general.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1695 condenando estos lanzamientos, demandando a la RPC que volviera a las conversaciones a seis, que suspendiera sus actividades de lanzamiento de misiles y restableciera la moratoria en las pruebas de misiles que había adoptado en 1999. Al mismo tiempo requería a los Estados miembros a ano adquirir estos sistemas o sus componentes y materiales de la RPC, así como la transferencia de materiales, componentes y tecnología de misiles a la RPC.

Esta vez la República Popular China no se abstuvo y la Resolución fue aprobada por unanimidad⁵⁹.

Meses después, el 9 de octubre tenía lugar la primera prueba subterránea nuclear de la RPC. Las amenazas se habían acabado materializando. Las consecuencias iban a ser muy importantes en el contexto de seguridad regional y también global. El Consejo de Seguridad adoptó una nueva Resolución, la 1718 donde, actuando en virtud del artículo 41 de la Carta y expresando “la más grave preocupación”, condenaba el ensayo nuclear, exigía que la RPC no hiciera nuevos ensayos nucleares ni lanzamiento de misiles, exigía que se retractase del anuncio de su decisión de retirarse del TNP y se reincorporase tanto al tratado como al acuerdo de Salvaguardias. Decidía que la RPC suspendiera todas las actividades relacionadas con su programa de misiles balísticos y asumiera los compromisos preexistentes en materia de suspensión de lanzamiento de misiles. Decidía que la RPC abandonase todas las armas nucleares y los programas nucleares existentes de manera completa, verificable e irreversible, así como todas las demás armas de destrucción masiva y su programa de misiles balísticos de manera completa, verificable e irreversible.

Tras estas primeras decisiones, el Consejo de Seguridad decidía también que todos los Estados miembros tenían que impedir el suministro a la RPC de armamento convencional, una serie de artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología incluidos en varias listas y de artículos de lujo. A su vez resolvía que la RPC tenía que dejar de exportar armamento convencional y los artículos, materiales, equipos, bienes y tecnología incluidos en aquellas listas y que los Estados miembros tenían que prohibir que sus nacionales adquirieran estos productos. Los Estados miembros también habían de impedir la transferencia de capacitación técnica, asesoramiento, servicios, o asistencia relacionada con esos productos y habían de congelar los fondos y otros activos financieros y recursos económicos, con algunas salvedades, de las personas o entidades que designase el Comité del Consejo de Seguridad que se creaba *ad hoc* o el Consejo de Seguridad por participar en programas nucleares, en programas relativos a otras armas de destrucción masiva y misiles balísticos. E impedir el ingreso en su territorio o el tránsito de las personas designadas por el Comité o el Consejo de Seguridad.

La larga Resolución terminaba alentando a intensificar los esfuerzos diplomáticos y de abstenerse de toda acción que pudiera agravar la tensión y facilitar la pronta reanudación de las conversaciones a seis, exhortando a la RPC a regresar inmediatamente a estas conversaciones. Las actividades de la RPC se mantendrían en examen pudiendo el Consejo

⁵⁹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1695 (2006), 17 de julio de 2006.



de Seguridad proceder a reforzar, modificar, suspender o levantar las medidas adoptadas e incluso adoptar otras decisiones⁶⁰.

La cuestión fundamental iba a ser su efectividad. Si la República Popular China cortaba suministros básicos y si la República de Corea lo hacía también el régimen norcoreano estaría cerca del colapso en poco tiempo. La cuestión es que esta posibilidad no interesaba a ninguno de estos dos Estados. La República Popular China reanudó los suministros de petróleo y otras ayudas pasados unos días de la realización de la prueba nuclear, y la República de Corea ha mantenido, con algunas significativas excepciones, un nivel de ayudas a la RPC bastante cercano al que se realizó en los meses anteriores al ensayo nuclear. En estas condiciones, la pretensión de un cambio de régimen en un sistema político tan cruel y tan cerrado como el del RPC era algo ilusoria.

Conclusión

De este recorrido en paralelo sobre los dos conflictos internacionales abiertos en temas nucleares cabe sacar algunas conclusiones que se perfilarán cuando se publique la segunda parte de este trabajo

En primer término hay que subrayar el cambio que supuso la entrada de la nueva administración Bush en la política estadounidense hacia estos dos Estados, de forma particular tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Su inclusión en el “Eje del Mal” y los preparativos para ataques preventivos e incluso ataques nucleares no podía sino ser acogida con enorme inquietud y dar lugar a una reacción defensiva.

En segundo término hay que recalcar también el cambio de esta administración con respecto a los temas de desarme, bloqueando o desnaturalizando prácticamente todos los foros de desarme referentes a armas a destrucción masiva. Este aspecto chocó incluso con los planteamientos que habían sido asumidos por los aliados en el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, manteniéndose por inercia un documento que tenía una filosofía muy cercana a la concepción de seguridad cooperativa y que chocaba en varios de sus apartados con los planteamientos filosóficos de la nueva administración estadounidense.

Asimismo hay que constatar la interpretación unilateral realizada con respecto al artículo cuatro del TNP. No se iba a permitir que nuevos Estados pudieran acceder al enriquecimiento de uranio, limitando de forma unilateral las actividades de enriquecimiento para fines pacíficos hasta entonces permitidas.

Junto a esto hay que reseñar la enorme dificultad de iniciar un proceso de negociación con Irán cuando se descubrió la existencia de un programa nuclear clandestino violando al menos el acuerdo de Salvaguardias de la AIEA y quedando importantes asuntos por aclarar tal como ha dejado reiteradamente constancia la AIEA. Esto significaba premiar los incumplimientos. En el caso de la RPC la cuestión de la “admisión” de las actividades de enriquecimiento de uranio, detonante del cambio de actitudes y de medidas en cadena que conducirán al anuncio de retirada de la RPC del TNP, era bastante más cuestionable. La RPC ha visto cómo los posibles avances en la negociación a seis quedaban reiteradamente cercenados por medidas que los Estados Unidos iba dando en paralelo: impedir la normalización y recepción del paquete de donaciones y créditos de Japón, “North Korea Human Rights Act”, congelación de fondos del Banco Delta.

⁶⁰ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1718(2006). 14 de octubre de 2006.



Otro aspecto significativo es la diferencia en los programas nucleares de ambos Estados. Irán está centrado en la producción de electricidad, dando cobertura así al enriquecimiento de uranio, mientras que la RPC está centrada en el reprocesamiento de uranio y la producción de plutonio. Irán podría llegar a tener armas nucleares, la RPC ya posee varios ingenios nucleares, si bien no sofisticados.

Se detecta en el planteamiento de las negociaciones con respecto a los dos Estados, la existencia de precondiciones que impiden la búsqueda de un terreno común,

Las aproximaciones negociadoras con respecto a Irán y a la RPC son en parte iguales y en parte diferentes. Existe una aproximación más coherente en el caso de Irán al realizarse por los Estados europeos, siempre con el visto bueno de los Estados Unidos, y teniendo en cuenta los intereses de Rusia y la República Popular China. Además, con el paso del tiempo, la evaluación sobre las intenciones de Irán ha sido crecientemente coincidente entre los principales Estados de la Unión Europea y los Estados Unidos.

En el caso de las conversaciones a seis, el papel de los actores es sensiblemente diferente. Los seis actores tienen agendas y políticas diferentes. Rusia ha tenido un papel marginal. Japón y Corea del Sur han tratado de mantener posiciones comunes, aunque con muy importantes matices, sobre todo en el caso de la República de Corea, a través de un proceso de consultas. Lo que ha quedado claro es que los principales actores son la República Popular China y los Estados Unidos.

Es también llamativa la ausencia de incentivos en la negociación (dejando de lado los incentivos para que la RPC accediera a negociar y seguir negociando en las conversaciones a seis) en el caso de la RPC frente a los incentivos ofertados en 2005 y sobre todo en 2006 a Irán.

Llama la atención que Estados Unidos no haya negociado bilateralmente con ninguno de los dos Estados. Esta posición tiene una lógica punitiva y demostrativa y por ello Estados Unidos ha utilizado foros multilaterales o a los Estados europeos, si bien progresivamente se ha ido acercando a esta negociación bilateral en el caso de las conversaciones a seis. Pero, a fin de cuentas, como se ha recordado en varias ocasiones, Ronald Reagan, que también consideraba a la Unión Soviética como un Estado maligno y objetivamente era tan detestable para una mentalidad occidental defensora de los derechos humanos y las libertades como pueden serlo estos dos regímenes políticos, negoció con la Unión Soviética y obtuvo unos resultados históricos. La suavización de esta táctica refleja también una división existente en la propia administración estadounidense con respecto a la táctica negociadora.

Ligado a esto, está la increíble ausencia de una oferta de garantías de seguridad reales para estos dos Estados, asunto este absolutamente esencial para mover la negociación, y que se puede explicar en función de la lógica de cambio de régimen con que abordaron los Estados Unidos las relaciones con estos dos Estados. En el caso de Irán la posición adoptada en cuanto a las garantías de seguridad por E3/UE no puede sino producir hilaridad cuando no cierto sonrojo. La Unión Europea no puede permitirse semejante bisonñez que deja un amplio margen para la acusación de subordinación. Así lo ha percibido Irán, aunque haya seguido manteniendo que “la vía del diálogo con Europa es clara y correcta y la que puede dar resultados”.

Las pretensiones, requerimientos y demandas europeas y de los Estados Unidos han sido claras y han sido precisas en los paquetes negociadores ofertados, mientras que las ofertas han sido en muchos casos vagas e imprecisas. Las propuestas de fases o etapas para la obtención de resultados en la negociación no han pasado de la fase de propuesta. En el caso de la RPC, la declaración conjunta de 19 de septiembre de 2005 aparte de no contener incentivos



palpables y garantías de seguridad, es vaga, puede ser interpretada de diversa forma y, sobre todo, carece de una hoja de ruta para su puesta en práctica. En el caso de Irán, de momento se desconoce su respuesta a la propuesta de junio de 2006 que, a pesar de sus serias carencias, podía servir como base de negociación. Parece claro que el derecho inalienable reconocido en el artículo 4 del TNP es una cuestión de principio que no permite avanzar, al existir un consenso entre las diversas facciones políticas del régimen iraní, salvo que se accediera por parte de Estados Unidos a unas limitadas y muy sometidas a salvaguardias actividades de enriquecimiento de uranio. Para ello el clima político y el juego de fuerzas en Irán tendría que cambiar de forma sustancial.

En el caso de la RPC el juego político interno también existe ligado al tema nuclear, pero no es comparable en movimientos al que existe en Irán, ni tampoco en posibles resultados, dada su potencial brusquedad, brusquedad que aterroriza por sus posibles consecuencias a los Estados vecinos. Hay que resaltar, no obstante, que la RPC es un Estado mucho más expuesto tras su anuncio de retirada del TNP, la expulsión de los inspectores de la AIEA y la realización de la prueba nuclear. Irán, por el contrario, a pesar de los serios problemas que mantiene con la AIEA, sigue alegando que su programa es exclusivamente para fines pacíficos y que la AIEA no ha detectado la desviación de las actividades nucleares hacia la producción de armamentos.

El resultado de las políticas estadounidenses y de las medidas adoptadas en las conversaciones y negociaciones es la existencia de una profundísima desconfianza con respecto a los Estados Unidos y poca credibilidad en el caso de la Unión Europea, aunque los comunicados oficiales de Irán digan otra cosa. Este ambiente general es lo primero que habría que sanear.

Asimismo las diferencias en las capacidades de maniobra de los dos Estados en el tablero regional y mundial son muy diferentes. Irán, aunque tiene una sensación de Estado rodeado por la presencia estadounidense, ha jugado sus bazas de forma bastante inteligente tanto en Irak como en Oriente Medio en su conjunto y también en Afganistán. A ello se añade la posesión de grandes reservas de gas y petróleo, que no puede poner en valor por problemas tecnológicos y de inversiones, y la producción de alrededor de cuatro millones de barriles de petróleo diarios y de 84 millones de metros cúbicos de gas. Este es un instrumento que utiliza y puede utilizar con unos importantes réditos en una época de asegurarse recursos y lucha por recursos escasos, donde Asia juega un papel crecientemente importante.

El caso de la RPC es distinto, es un Estado aislado, sumido en una gran pobreza, y dependiente de las donaciones por motivos humanitarios.

Esto explica que las sanciones acordadas en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU tengan una diferente incidencia en ambos Estados. Sobre el papel, ahogar económicamente al régimen norcoreano es relativamente sencillo, pero las cuestiones humanitarias y el temor al colapso del régimen político paralizan a importantes actores y limita la posibilidad de consenso internacional. Si el Gran Partido Nacional ganase las próximas elecciones presidenciales en la República de Corea, la política de este Estado cambiaría sustancialmente, pero aún así es dudoso que la República Popular China variase su actual política. Esto también explica los resultados negociadores tras el ensayo nuclear. La RPC no tiene prisa en la negociación a la espera de los resultados electorales en Estados Unidos y en la República de Corea.

En el caso de Irán, el colapso del régimen político por medio de las sanciones es una ilusión.



Las alternativas militares, independientemente de no estar admitidas por el Consejo de Seguridad, que explícitamente reconoce en ambos casos que actúa bajo el artículo 41 y que excluye el uso de la fuerza militar, son altamente problemáticas, por distintas razones, tanto en Irán como en la RPC. No obstante, hay que subrayar, existen mejores percepciones en Irán con respecto a las posibilidades de actuación militar estadounidense que en la RPC.

El avance en una de las dos negociaciones/conversaciones tendrá consecuencias en la otra. De hecho, existe un intercambio de información y apoyos entre Irán y la RPC.