

ISSN 0719-482X (versión en línea)

R E V I S T A
TRIBUNA
INTERNACIONAL^{M.R.}

Publicación del Departamento de
Derecho Internacional

Volumen 4 / N° 8 / 2015

FACULTAD DE
DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

Rector de la Universidad de Chile

Ennio Vivaldi Véjar
Av. Alameda Libertador Bernardo O'Higgins
1058, Santiago

Representante legal

Davor Harasic Yaksic
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad de Chile

Director Departamento Derecho Internacional

Edmundo Vargas Carreño

Director (S) Revista Tribuna Internacional

Mario Arnello Romo

Editor General Revista Tribuna Internacional

Luis Valentín Ferrada Walker

Comité Editorial

Íñigo Álvarez Gálvez (*Universidad de Chile, Chile*)
Gonzalo Aguilar (*Universidad de Talca, Chile*)
José Carlos Fernández Rosas (*Universidad Complutense de Madrid, España*)
Claudio Grossman (*American University, EE.UU.*)
Mattias Kumm (*New York University, EE.UU.*)
Hugo Llanos (*Universidad Central, Chile*)
Cecilia Medina (*Universidad Diego Portales, Chile*)
Elina Mereminskaya (*Universidad de Chile, Chile*)
Mónica Pinto (*Universidad de Buenos Aires, Argentina*)

Fundador de la Revista Tribuna Internacional

Mario Ramírez Necochea †

Revista Tribuna Internacional ^{M.R.}

Publicación del Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su objetivo es fomentar la reflexión, el debate, el análisis y la comunicación sobre el derecho internacional en forma pluralista y con rigor científico. Se publica cada semestre en los meses de junio y diciembre mediante convocatoria abierta a la publicación de artículos y monografías inéditos, comentarios de jurisprudencia, reseñas y comentarios de libros, en los campos de derecho internacional público y privado, derecho internacional de los derechos humanos y relaciones internacionales, tanto en castellano como inglés.

La Revista Tribuna Internacional fue creada por Decreto Exento N° 8.466 de la Rectoría de la Universidad de Chile, de 22 de marzo del 2011.

Volumen 4/ N° 8 / 2015
www.tribunainternacional.uchile.cl
ISSN 0719-482X (versión en línea)

Departamento de Derecho Internacional
Facultad de Derecho
Universidad de Chile
Av. Santa María 076, 4° piso
Providencia, Santiago de Chile

Diseño y producción:

Facultad de Derecho
Universidad de Chile

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de la publicación, siempre que se reconozca y cite el/ la/ los/ las autor/a/es/as y la publicación, no se realicen modificaciones a la obra y no se la utilice para fines comerciales.

El Tratado de No Proliferación y la cuestión nuclear iraní: entre la efectividad jurídica y la voluntad política¹

The Non-Proliferation Treaty and the nuclear Iranian issue: among the legal effectiveness and the political will

Edgard Junior Cuestas Zamora

edgardcuza@unisabana.edu.co

Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Buenaventura, Bogotá, y Candidato a Magíster en Derecho Internacional de la Universidad de La Sabana. Auxiliar de Investigación del Grupo de Derecho Internacional de la Maestría.

Andrés Eduardo Martínez Cano

andresmartinezcano@gmail.com

Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Buenaventura, Bogotá. Investigador del Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Religión, Sociedad y Política de la misma universidad.

Resumen: La segunda mitad del siglo XX supuso la adopción de un marco jurídico encargado de limitar la posesión de arsenal nuclear. Sin embargo, la proliferación nuclear se convirtió en un desafío para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, más aún ante el establecimiento de programas nucleares por parte de Estados históricamente enemistados con Occidente. Este artículo tiene como propósito examinar las negociaciones entre Irán y el denominado P5+1 (Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas más Alemania) a partir de una perspectiva que combina valoraciones jurídicas y políticas: se desarrolla una aproximación al marco normativo que proscribe la posesión y el uso de armas nucleares y una descripción de los acuerdos regionales en temas nucleares. Conjuntamente, se desarrolla un análisis del rol de las armas nucleares en el comportamiento de los Estados, revisando su proceder de cara a las prescripciones jurídicas, analizando la cuestión nuclear iraní concluida con el reciente acuerdo alcanzado en Viena. Todo lo anterior llevará a demostrar que el sometimiento de un programa nuclear a estándares internacionales de verificación depende de la voluntad política del Estado.

¹ Artículo recibido el 05.10.2015 y aceptado el 10.12.2015.

Palabras claves: Armas nucleares – no proliferación nuclear – sociedad del riesgo nuclear – Irán.

Abstract: *The second half of the 20th century brought up the adoption of a legal framework, which was designed to put a limitation on the State's possession of nuclear weaponry. Nevertheless, the nuclear proliferation became a challenge to the maintenance of peace and international security, when several States, West historically foes, established nuclear programs. This article aims to examine the bargaining among Iran and the so-called P5+1 (Permanent Members of the Security Council plus Germany) from a perspective which combines legal and political assessments. It develops a rapprochement to normative framework, which outlaws the possession and use of nuclear weapons, as well as it makes a description of the regional agreements about nuclear issues. Jointly, it develops an analysis of the role of nuclear weapons in the State's behavior, reviewing its proceed facing the legal prescriptions through an analysis of the Iranian nuclear issue, concluded with the recent agreement reached in Vienna. In conclusion, the aforementioned will demonstrate that the submission of a nuclear program to international verification standards depends on the political will of the State.*

Keywords: *Nuclear weapons – Nuclear Non-Proliferation – Nuclear Risk Society – Iran.*

1. Introducción

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 marcó el inicio de un nuevo orden internacional caracterizado por la prohibición a la amenaza o uso de la fuerza como mecanismo para la solución de controversias internacionales, otorgando una confianza y prestigio sin precedentes al Derecho Internacional². Esta nueva era dio paso a la cooperación internacional y contribuyó a reducir los riesgos propios de la estructura internacional westfaliana.

De manera paralela y paradójica, se vio la aparición de la bomba atómica, un nuevo tipo de arma desarrollada a partir de la aplicación de los desarrollos científicos de la física nuclear a las intenciones militares y de seguridad de los Estados. La introducción de la bomba atómica en las dinámicas bélicas del siglo XX supuso un cambio radical en la perspectiva de la guerra como recurso para zanjar las rivalidades entre las potencias: la disuasión nuclear sería el elemento central en el proceso de toma de decisiones de los Estados nuclearmente armados.

El reconocimiento del potencial destructivo del enriquecimiento de uranio con fines militares implicó una revisión de la cláusula de Clausewitz: de la aseveración “la guerra es la continuación de la política por otros medios”, las relaciones internacionales entre las potencias

² NEFF, Stephen. “A short history of International Law”, en EVANS, Malcolm. *International Law*. 1ª edición. Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 31-58.

nuclearmente armadas se definieron por la inversión “la política es la continuación de la guerra por otros medios”³. Esta inversión se aplicó a las relaciones mantenidas entre Estados Unidos y la Unión Soviética, los dos mayores poseedores de arsenal nuclear durante la Guerra Fría.

A su vez, la sub-especialización del Derecho Internacional reconoció el derecho al desarme como un rama autónoma ligada al establecimiento de un régimen de no proliferación nuclear y a la adopción de medidas para la utilización de material nuclear con fines estrictamente pacíficos, con lo cual se pretendió eliminar cualquier amenaza a la paz y la seguridad internacional⁴.

Aunque dicha expansión normativa no supuso una transformación de la estructura fundacional del Derecho Internacional sustentada en el principio de igualdad soberana de los Estados, indudablemente sí limitó el margen de acción de estos sujetos, sustituyendo así el unilateralismo por el multilateralismo y la cooperación como nuevo *modus operandi* en la política internacional. Precisamente de dicha facultad restrictiva y sancionatoria emana la efectividad del Derecho Internacional⁵.

Ahora bien, el inicio de la era atómica fue una expresión del multilateralismo en la comunidad internacional. De hecho, la primera resolución de la Asamblea General de la ONU estableció como meta el desarme y la no proliferación nuclear a través de la eliminación de las armas de destrucción masiva⁶. Paralelamente, la cuestión nuclear fue la base para la interacción entre las dos superpotencias poseedoras de arsenal nuclear⁷.

No obstante, la intención de poseer arsenal nuclear por parte de regímenes políticos que históricamente no han profesado los valores occidentales, dio paso a un nuevo período de incertidumbre en la arena internacional. En este, el Derecho Internacional llegó a ser comprendido como una expresión de dominación por parte de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial sobre el grueso de los Estados⁸.

En este sentido, debe considerarse que, además de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, existen cinco países que han desarrollado programas nucleares con propósitos militares: India, Pakistán, Israel, Irán y Corea del Norte. Los dos últimos han supuesto bastiones de resistencia e insubordinación al orden internacional determinado por la ONU. Como luego se verá, los cambios en las posturas políticas de un régimen en particular, el iraní, facilitarán un acuerdo amparado por disposiciones jurídicas.

³ PHILIPPE DAVID, Charles. *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona, Icaria Antrazyt, 2008, p. 281.

⁴ Estos principios están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 1.1.

⁵ KELSEN, Hans. *Law and Peace in International Relations: The Oliver Wendell Holmes Lectures*. Boston, William S Hein & Co, 1940.

⁶ La Resolución 1 (I) de la Asamblea General de la ONU crea una comisión para hacer frente a los problemas planteados por el descubrimiento de la energía atómica.

⁷ GRAY, Colin. *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History*. Londres, Routledge, 2007, p. 188.

⁸ SHAW, Malcolm. “The nature and development of international law”. *International Law*. 6ª edición. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 1-42; MALANCZUK, Peter. “History and theory”, en *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. 7ª edición. Londres, Routledge, 1997, pp. 9-34.

A partir del escenario descrito, el presente trabajo examina las dinámicas jurídicas y políticas en torno a la negociación entre Irán y el grupo P5+1 (los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas más Alemania). Con tal propósito se desarrolla el siguiente orden de análisis: en primer lugar, se sientan las bases legales del régimen internacional de armas nucleares a través de una revisión del TNP conforme a las reglas para la interpretación de los tratados internacionales, así como un análisis de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en torno a la cuestión nuclear; en segundo lugar, se hace una presentación de las zonas libres de armas nucleares a fin de comprender la práctica regional en materia de desarme nuclear e identificar los peligros circundantes a la región de Medio Oriente. Posteriormente, se desarrolla una lectura desde las dinámicas políticas respecto a las armas nucleares en las relaciones internacionales, postulando que la categoría de la *sociedad del riesgo nuclear* permite una mejor comprensión de las mismas; el trabajo concluye con una aplicación de esas disposiciones y caracterizaciones en el análisis de la cuestión nuclear iraní.

2. Interpretación legal del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares: finalidades y limitaciones

El Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), de 1968, es ampliamente reconocido como el eje vertebral del régimen de desarme y no proliferación nuclear del sistema internacional, por lo que ha desempeñado un rol fundamental en las limitaciones para obtener armas nucleares⁹. Si bien este instrumento tan sólo está conformado por once artículos, cabe hacer un análisis desde el punto de vista de las reglas y métodos de interpretación de los tratados internacionales contempladas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

De acuerdo al artículo 31 de la Convención, la regla general de interpretación de los tratados se sustenta en el principio de buena fe. De esta pauta se deriva la interpretación literal del texto, el contexto en el que fue adoptado y su fin, dándole primacía y preservando su sentido, alcance y contenido¹⁰. Además de las obligaciones que se desprenden del texto del tratado y con base en su aplicación, los Estados renuncian al principio de “soberanía absoluta” en virtud de los compromisos internacionales a los que se ciñen voluntariamente a través de la manifestación de su consentimiento¹¹.

Conforme a las consideraciones previamente esbozadas, se puede establecer que el TNP se concentra en tres cuestiones fundamentalmente previstas en los artículos I, IV y VI; a saber: la

⁹ GARRIDO, Vicente. “El futuro del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP): Apuntes para el debate”, en AGUIRRE, Mariano. *Ruptura de hegemonías: la fragmentación del poder en el mundo*. Madrid, Icaria Editorial, 1995, pp. 289-299.

¹⁰ Díez DE VELASCO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid, Tecnos, 2005, p. 197.

¹¹ CASSESE, Antonio. *International Law*. 2ª edición. Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 179.

no proliferación de armas nucleares “u otros dispositivos nucleares explosivos”, el derecho a la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y la cesación de la carrera armamentista. Aunque la finalidad primaria del TNP se enfoca en evitar una mayor proliferación de armas nucleares más allá de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, este régimen también promueve el desarrollo de tecnología nuclear con propósitos civiles y exhorta a los Estados a concluir negociaciones tendientes a lograr el desarme nuclear. Así pues, el TNP contribuye a la preservación de la comunidad internacional y a la promoción de la seguridad colectiva en la medida en que blinda el proceso de control de armas, define el uso de la energía nuclear y fija compromisos específicos para los Estados¹².

Una de las cuestiones más debatidas del instrumento tiene que ver con el lenguaje genérico del artículo VI, y en particular, con la falta de mecanismos que garanticen el desarme nuclear. Cabe señalar que la posesión de armas nucleares en poder de las potencias y el lento proceso de desarme no suponen un incumplimiento de sus obligaciones internacionales en virtud del tratado, a pesar de poner en riesgo su efectividad¹³. Dicho artículo establece lo siguiente:

“Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control”¹⁴.

En consecuencia, el artículo VI positiviza una obligación emergente de desarme nuclear pero deja a discrecionalidad de los Estados la naturaleza y alcance de la misma. En una interpretación extensiva del TNP, la CIJ tuvo la oportunidad de precisar en la Opinión Consultiva *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* que la obligación a la que se refiere el artículo VI es una obligación de resultado que refleja la costumbre internacional y por tanto es vinculante para todos los Estados:

“The legal import of that obligation goes beyond that of a mere obligation of conduct; the obligation involved here is an obligation to achieve a precise result –nuclear disarmament in all its aspects– by adopting a particular course of conduct, namely the pursuit of negotiations on the matter in good faith”¹⁵.

En ese sentido, la ambigüedad propia del artículo VI no permite *per se* determinar el alcance de la relación entre el desarme y la buena fe. Este principio es uno de los axiomas básicos que regulan la creación y el cumplimiento de las obligaciones legales y hace parte de los principios generales del derecho. Así lo contempla otro precedente jurisprudencial de la CIJ conocido como *Nuclear Tests Case I*: “Just as the very rule of *pacta sunt servanda* in the law of treaties is

¹² RUDESILL, Dakota. “Regulating Tactical Nuclear Weapons”, en *The Georgetown Law Journal*, 2013, pp. 93-177.

¹³ El artículo I del TNP establece la existencia de cinco Estados dotados de armas nucleares (Estados *de jure* nuclearmente armados). Entretanto, los cuatro Estados poseedores de arsenal nuclear no contemplados en el TNP son denominados estados *de facto* nuclearmente armados.

¹⁴ *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares*, adoptado por la Asamblea General de la ONU, Resolución 2373 (XXII) del 12 de junio de 1968.

¹⁵ CIJ (1996) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Opinión consultiva), p. 42, párr. 99.

based on good faith, so also is the binding character of an international obligation assumed by unilateral declarations”¹⁶.

Aunque la regla general de interpretación es clara, se requiere que los Estados poseedores de arsenal nuclear cumplan con su obligación de buena fe prevista en el artículo VI, ya sea mediante futuras reformas al TNP o a través de declaraciones unilaterales. Esta última cuestión tiene asidero en el Derecho Internacional Público y es conocida como “actos unilaterales del Estado”.

En el ya citado caso *Nuclear Tests Case I* en 1974, la CIJ estableció un vínculo entre los actos unilaterales de los Estados y el principio de buena fe. La controversia giró en torno a las pruebas atmosféricas con armas nucleares realizadas en el Océano Pacífico Sur por parte de Francia. El epicentro de la detonación tuvo lugar en el atolón de Mururoa, a unos 6.000 km al este del continente australiano, lo cual supuso la instauración de una demanda por parte de Australia y Nueva Zelanda respectivamente¹⁷.

No obstante, la Corte no pudo pronunciarse sobre el fondo del caso por dos razones: primero, Francia impugnó la competencia del Tribunal y decidió no comparecer en el procedimiento¹⁸; segundo, el entonces presidente francés Giscard d'Estaing, el Primer Ministro Jacques Chirac y los Ministros de Defensa y Exteriores hicieron declaraciones públicas en donde afirmaron que las pruebas atmosféricas en curso serían las últimas de ese tipo llevadas a cabo por su país. Al respecto la Corte declaró:

“It may be argued that although France may have undertaken such an obligation, by a unilateral declaration, not to carry out atmospheric nuclear tests in the South Pacific Ocean, a judgment of the Court on this subject might still be of value because, if the judgment upheld the Applicant's contentions, it would reinforce the position of the Applicant by affirming the obligation of the Respondent”¹⁹.

Aunque no todo acto unilateral reviste un carácter legal, las declaraciones públicas emitidas por dichos funcionarios son consideradas declaraciones de Estado conforme al artículo 7 de la Convención de Viena, toda vez que su investidura les confiere plenos poderes en el Derecho Internacional. En virtud de ello, Francia se comprometió unilateralmente a cesar las pruebas atmosféricas nucleares y deberá por tanto asumir una conducta coherente a su declaración²⁰.

¹⁶ CIJ (1974), *Nuclear Tests* (Australia c. Francia), p. 199, párr. 46.

¹⁷ CIJ (1974), *Nuclear Tests* (Nueva Zelanda c. Francia).

¹⁸ FRANCK, Thomas. “Word Made Law: The Decision of the ICJ in the Nuclear Test Cases”, en *The American Journal of International Law*, 1975, pp. 612-620.

¹⁹ CIJ (1974), *Nuclear Tests* (Australia c. Francia), p. 22, párr. 56.

²⁰ WAGNER, Megan. “Jurisdiction by Estoppel in the International Court of Justice”, en *California Law Review*, 1986, pp. 1777-1804.

De hecho, en 1995 la Corte fue nuevamente requerida por Nueva Zelanda para examinar los compromisos de dicha declaración francesa en 1974²¹.

Bajo este supuesto, la buena fe con la que los Estados conducen sus negociaciones a fin de alcanzar la desnuclearización global puede verse expresada en su disposición a ceñirse a estrictos controles de verificación e inspección internacional, como de hecho lo estipulan los artículos III y VI del TNP. Pese a que el tratado tiene un significado e impacto particularmente definitivo en el comportamiento de los Estados, su limitado alcance se atribuye a la falta de voluntad de los países por consolidar al instrumento como un régimen con facultades de vigilancia. Se tiene entonces que el desarme nuclear parece ser una cuestión exclusivamente de la política y no del derecho que se ve reflejada en los pobres esfuerzos de la comunidad internacional por retardar la propagación de los peligros de estas armas²².

Pese a todas estas consideraciones, no existe ninguna regla convencional o consuetudinaria en el Derecho Internacional que prohíba el empleo de armas nucleares. Al respecto, la CIJ concluyó que el uso de armas nucleares sería, por lo general, incompatible con los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH)²³. El sustento normativo de tal afirmación se encuentra en las reglas del *jus in bello*²⁴, reconocidas como normas de naturaleza *jus cogens*²⁵. Una vez que se emplea un arma nuclear, la imposibilidad material de contener sus efectos presupone una violación al principio de distinción como pilar del DIH²⁶.

Paradójicamente, la misma Corte consideró que los Estados tienen el derecho fundamental a la supervivencia, y por tanto, pueden recurrir a la disuasión nuclear como medio de legítima defensa. Aunque el uso de armas nucleares sea incompatible con el Derecho Internacional de los conflictos armados y suponga una violación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), no se puede establecer si su uso es legal o ilegal en una situación extrema de legítima defensa²⁷.

Recientemente, la República de las Islas Marshall instauró nueve demandas ante la CIJ en contra de todos los Estados poseedores de arsenal nuclear –aunque solo procedieron aquellas en contra de India, Pakistán y Reino Unido, por razones de jurisdicción– argumentando la violación de la obligación emergente de desarme nuclear prevista en el artículo VI del TNP y reiterada con anterioridad:

²¹ CIJ (1995), *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests* (Nueva Zelanda c. Francia).

²² KOPLOW, David. "The jurisprudence of Non-Proliferation: Taking International Law Seriously", en *Transnational Law and Contemporary Problems*, 1992, pp. 357-383.

²³ CIJ (1996) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Opinión consultiva), p. 44, letra E de parte dispositiva.

²⁴ Esta expresión refiere a las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados, consagradas en los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales.

²⁵ El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados define una norma de *jus cogens* como una norma imperativa de derecho internacional general que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma de igual naturaleza.

²⁶ OLÁSALO, Héctor. *Introducción al Derecho Internacional Penal*. México D.F., Tirant lo Blanch, 2014, p. 35.

²⁷ RUDESILL, "Regulating Tactical Nuclear...", *op.cit.*, p. 124.

“This Application is not an attempt to re-open the question of the legality of nuclear weapons. Rather, the focus of this Application is the failure to fulfill the obligations of customary international law with respect to cessation of the nuclear arms race at an early date and nuclear disarmament enshrined in Article VI of the NPT and declared by the Court”²⁸.

Las Islas Marshall fueron el escenario de sesenta y siete pruebas nucleares entre 1946 y 1958, las cuales generaron impactos medioambientales irreversibles así como una exposición a radiación muy alta a sus habitantes, principalmente en los atolones Bikini, Kwajalein y Enewetak. En el primero de ellos tuvo lugar el test nuclear *Operation Crossroads* en 1946 y el test *Castel Bravo* en 1954, cuyo poder de explosión fue mil veces superior al bombardeo atómico sobre Hiroshima en 1945²⁹. Con ocasión de estas demandas se espera que la Corte concluya si el TNP hace parte de la costumbre internacional.

3. La práctica estatal regional en materia nuclear

Como uno de los pilares del TNP, la no proliferación nuclear supone un balance entre la seguridad internacional y el desarrollo. Aunque los países tienen el derecho a usar la energía nuclear con propósitos civiles y transferir tecnología entre sí para suplir sus necesidades energéticas, la existencia de mecanismos de inspección y verificación internacional referidos en el artículo III del TNP bajo la tutela de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) se proponen impedir que su uso se desvíe al desarrollo de programas militares.

No obstante existe otra herramienta prevista por el artículo VII del TNP que pretende darle un mayor alcance a la cuestión de la no proliferación, abarcando a Estados que permanecen al margen del tratado y reduciendo así sus propias limitaciones, dicho artículo exhorta a los Estados a celebrar acuerdos regionales “a fin de asegurar la ausencia de armas nucleares en sus territorios”. Estos acuerdos suponen el establecimiento de zonas libres de armas nucleares, las cuales fueron definidas por la Asamblea General de la ONU en los siguientes términos:

“...any zone recognized as such by the General Assembly of the United Nations, which any group of States, in the free exercise of their sovereignty, has established by virtue of a treaty or convention whereby: (a) The statute of total absence of nuclear weapons to which the zone shall be subject, including the procedure for the delimitation of the zone, is defined; (b) An international system of verification and

²⁸ CIJ (2014) *Application instituting proceedings against the Republic of India* (Islas Marshall Islands c. India), Solicitud ingresada el 24 de abril del 2014, [en línea] <<http://www.icj-cij.org/docket/files/158/18292.pdf>> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

²⁹ Resolución 18/11 de 2012 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Report of the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes*, [en línea] <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-48-Add1_en.pdf> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

control is established to guarantee compliance with the obligations deriving from that statute”³⁰.

A diferencia del TNP, las zonas libres de armas nucleares prohíben el establecimiento de armas nucleares en el territorio de un Estado Parte del tratado respectivo, así como su producción, prueba, recepción, depósito o almacenamiento. Esto impone una restricción para los Estados dotados de armas nucleares, según la cual dichas armas no pueden ser utilizadas en las zonas cubiertas por estos tratados regionales. No obstante dicha restricción no es vinculante, motivo por el cual cada instrumento regional contempla un anexo que busca ser suscrito por los Estados nuclearmente armados. Esto se conoce como “seguridad negativa” y fue igualmente reafirmado por el Consejo de Seguridad de la ONU luego de declaraciones hechas por los mismos Estados nucleares:

“Takes note with appreciation of the statements made by each of the nuclear-weapon States (S/1995/261, S/1995/262, S/1995/263, S/1995/264, S/1995/265), in which they give security assurances against the use of nuclear weapons to non-nuclear-weapon States that are Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”³¹.

Actualmente existen cinco zonas libres de armas nucleares: el Tratado de Tlatelolco de 1967 para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, el Tratado de Rarotonga de 1985 en el Pacífico Sur, el Tratado de Bangkok de 1995 en el Sudeste Asiático, el Tratado Pelindaba de 1996 en África y el Tratado Semipalatinsk de 2006 en Asia Central. Junto con la Antártica, declarada una zona libre de armas nucleares por el artículo V.1 .del Tratado de Washington (1959), estos acuerdos cubren todo el hemisferio sur y parte del hemisferio norte³².

Con excepción del Tratado de Tlatelolco, los demás tratados regionales contienen un artículo en el que se prohíbe a los Estados Parte conducir pruebas nucleares en sus territorios³³, haciendo una referencia tácita al Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares

³⁰ Resolución 34/72 (XXX) de 1975 de la Asamblea General de la ONU, *Comprehensive study of the question of nuclear-weapon-free zones in all its aspects*, [en línea] <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3472\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3472(XXX))> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

³¹ Resolución 984 de 1995 del Consejo de Seguridad de la ONU, *Security assurances against the use of nuclear weapons to non-nuclear-weapon States that are Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, [en línea] <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/106/06/PDF/N9510606.pdf?OpenElement>> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

³² GARRAWAY, Charles. *Nuclear weapons under International Law: an overview*. International Law and Policy Institute – Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2014, [en línea] <http://www.geneva-academy.ch/docs/projets/ILPI%20Nuclear%20Weapons%20Under%20International%20Law_An%20Overview.pdf> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

³³ Esta obligación para los Estados Parte está prevista en el artículo 6 del Tratado de Rarotonga, artículo 3 del Tratado de Bangkok, artículo 5 del Tratado de Pelindaba y artículo 5 del Tratado de Semipalatinsk.

(TPCEN). Debe no obstante tenerse presente que este último instrumento no está aún en vigor debido a que no se ha alcanzado aún el número de ratificaciones requeridas para ello³⁴.

Adicionalmente, estos instrumentos contienen una cláusula que obliga a las Partes contratantes a llevar a cabo negociaciones con la AIEA para la aplicación de medidas de salvaguardias³⁵, reproduciendo la obligación contenida en el artículo III del TNP. Esta obligación no está contemplada en el Tratado de Tlatelolco.

Entre tanto, desde 1974 la Asamblea General de la ONU aprueba anualmente una resolución promoviendo el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Medio Oriente³⁶. Pese a que en el seno de la Conferencia Quinquenal de 1995 del TNP la Liga Árabe presentó una resolución para apoyar la prolongación indefinida de este tratado, la negociación para la creación de la zona libre de armas nucleares en esta región se ha pospuesto, impidiendo la aplicación de las medidas de salvaguardias de la AIEA³⁷. Esto fue reiterado en 2012 por la Asamblea General de la ONU, la que hizo una invitación expresa a Israel a ratificar el TNP, único Estado de su región al margen del tratado:

“Reaffirms the importance of Israel’s accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and placement of all its nuclear facilities under comprehensive International Atomic Energy Agency safeguards, in realizing the goal of universal adherence to the Treaty in the Middle East”³⁸.

Como evidencia de las dinámicas políticas en cuestiones nucleares, asuntos como la política seguridad de israelí, las ambivalencias del programa nuclear iraní, junto al escenario de inestabilidad política de la zona, obstaculizan la adopción de marcos normativos que proscriban la presencia y uso de armas nucleares³⁹.

Un problema adicional es que, en *stricto sensu*, el “Medio Oriente” no es una región ni geográfica ni políticamente determinable con precisión, por lo que la creación de una zona libre de armas nucleares en dicha área debería involucrar a todos los países adyacentes tal y como lo sugiere la ONU:

“A zone can be developed in stages, beginning with the core countries and later extended to include additional States. One option would be the possibility that the

³⁴ El TPCEN entrará en vigor una vez que los 44 Estados enlistados en el Anexo 2 del instrumento lo hayan ratificado. De ellos, a la fecha cinco de los nueve Estados nuclearmente armados no lo han ratificado: Estados Unidos, China, India, Pakistán e Israel.

³⁵ Esta obligación está prevista en el Anexo 2 del Tratado de Rarotonga, artículo 3 del Tratado de Bangkok, artículo 9 del Tratado de Pelindaba y artículo 3 del Tratado de Semipalatinsk.

³⁶ La Resolución 3263 (XXIX) de 1974 contó con el apoyo especial de Irán y Egipto.

³⁷ ROSCINI, Marco. “International law, nuclear weapon-free zones and the proposed zone free of weapons of mass destruction in the Middle East”, en NYSTUEN, Gro, CASEY-MASLEN, Stuart y BERSAGEL, Annie. *Nuclear Weapons under International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 321-346.

³⁸ Resolución 67/412 de 2012 de la Asamblea General de la ONU, *The risk of nuclear proliferation in the Middle East*, [en línea] <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/73> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

³⁹ HAMEL-GREEN, M. “Nuclear Weapon Free Zone Initiatives: Challenges and Opportunities for Regional Cooperation on Non-Proliferation”, en *Global Change, Peace and Security*, 2009, pp. 357-376.

zone eventually encompasses all States directly connected to current conflicts in the region, i.e. all States members of the League of Arab States (LAS), the Islamic Republic of Iran and Israel”⁴⁰.

Sin duda los dos actores más relevantes en la región que han retardado la creación de esta zona son Israel e Irán. Mientras que Israel actúa bajo la sospecha de poseer la bomba; Irán, Egipto y los países árabes de la región han denunciado reiteradamente el apoyo prestado por Occidente a Tel Aviv, principal aliado de Estados Unidos en la zona. Estas críticas cobraron fuerza durante la Conferencia de 2012 del TNP, en la que se discutió la falta de voluntad de Israel por ratificar este instrumento y someter su programa nuclear a inspecciones de la AIEA⁴¹.

A su vez, Occidente ha percibido a Irán como un desestabilizador en su región, catalogando su programa nuclear como una amenaza para la seguridad internacional⁴². Para resistir a las presiones occidentales, Teherán ha buscado mantener buenas relaciones con otra potencia, la República Popular China, quien se ha posicionado como principal importador del crudo iraní, permitiendo un escape a la presión generada por las sanciones económicas⁴³.

Este panorama sirve para comprender el rumbo antagónico de esta región en relación con el resto del planeta en cuestiones nucleares. En tal virtud, no existe una práctica estatal congruente que permita ubicar a la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva como un elemento catalizador de la integración de Medio Oriente.

4. La sociedad del riesgo nuclear

La categoría de la *sociedad del riesgo nuclear*⁴⁴ describe el escenario internacional caracterizado por la utilización de energía nuclear con fines militares y civiles, y cuyo uso supone una amenaza constante, un potencial cuya fuerza y alcance de destrucción desconoce cualquier límite⁴⁵.

⁴⁰ Resolución 45/435 de 1991 de la Asamblea General de la ONU, *Effective and Verifiable Measures Which Would Facilitate the Establishment of a Nuclear-weapon-free Zone in the Middle East*, [en línea] <<http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-22.pdf>> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁴¹ SALAZAR SERANTES, Gonzalo de. “El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares: el nuevo ciclo de examen y la comisión preparatoria de 2012”, en *Documentos de Opinión*, N° 64/2012 (Instituto Español de Estudios Estratégicos), 2012, [en línea] <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO64-2012.ElTratadoTNP_G.S.Serantes.pdf> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁴² PRIOR, Joshua. “Prospects for Peace: Iranian Nuclear Proliferation in the Middle East”, en *Working Paper Series*, California State University, 2013, pp. 1-29.

⁴³ PIROUZ, Kamrouz y REZVANI, Farahmand. “The Iran – China Alliance”, en *Journal of American Academy of Business*, 2007, pp. 39-49.

⁴⁴ MARTÍNEZ, Andrés. “Contribución al estudio de las incidencias del programa nuclear iraní en la paz y seguridad internacional (2009-2012)”. Monografía de grado. Universidad de San Buenaventura, Bogotá, 2012, pp. 44-50.

⁴⁵ CIJ (1996) *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, On the matter of the World Health Organization*, (Opinión consultiva).

Paralelamente, el riesgo nuclear contempla el hecho de que la decisión de liberar dicha energía está sujeta a disposiciones políticas, que la crearon y la liberaron originalmente.

La categoría propuesta retoma el llamado que Beck hace respecto a lo que él denomina la radicalización de los alcances de la modernidad, junto a los efectos nocivos que dicha radicalización trae para la vida humana.

“A medida que se desvanece el mundo bipolar, pasamos de un mundo de enemigos a un mundo de peligros y riesgos. ¿Pero qué quiere decir “riesgo”? Riesgo es el enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no deseadas de la modernización radicalizada. Es un intento (institucionalizado) de colonizar el futuro, un mapa cognitivo”⁴⁶.

La categoría supone que, con el propósito de alcanzar la seguridad para el Estado –una seguridad que, como afirma David, no se consigue jamás⁴⁷–, el desarrollo tecnológico-militar ya no sólo representa una efectiva amenaza contra un potencial enemigo identificado: el desarrollo tecnológico-militar en cuestión, la bomba nuclear, amenaza la seguridad de todo ser humano, no únicamente en el momento de la utilización de la misma. En esencia, la detonación de una bomba nuclear es incontrolable.

“Una sola bomba tiene potencial para destruir ciudades enteras, matar a millones de personas y contaminar el aire, la tierra y el agua a muchas millas alrededor del lugar original de la explosión durante miles de años. En caso de estallar una gran guerra nuclear, son todas las civilizaciones las que se verán amenazadas, por los efectos directos de las explosiones nucleares y la consiguiente radiación, y por el invierno nuclear que podría producirse cuando se inyectan inmensas nubes de polvo en la atmósfera”⁴⁸.

Cabe anotar que la era atómica no se caracteriza únicamente por la búsqueda de la consecución de arsenal nuclear. También la aplicación de las investigaciones de la radiactividad se propuso entregar beneficios a la vida cotidiana en las sociedades. Así, se presentó la idea de la energía nuclear de la mano del discurso político y económico del desarrollo con el que se consolidó la red de organizaciones internacionales en el seno de la ONU. Por lo mismo, la sociedad del riesgo nuclear implica las amenazas que supone el uso de la energía nuclear para usos civiles. Ejemplo representativo de dicho escenario es el accidente de Chernóbil (Ucrania) en 1986, o el más reciente suceso en Fukushima (Japón) en 2011.

Es pertinente recordar el discurso *Atoms for Peace* del Presidente de los Estados Unidos, Dwight Eisenhower, ante la Asamblea General de la ONU el 8 de diciembre de 1953⁴⁹. En esa

⁴⁶ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo nuclear*. Madrid, Siglo XXI, 2006, p. 5.

⁴⁷ PHILIPPE DAVID, *La guerra y la paz: ... op.cit.*

⁴⁸ GILLIS, Melissa. *El desarme: guía básica*. Nueva York, ONU, 2009, p. 19.

⁴⁹ EISENHOWER, Dwight, “Atoms for Peace Speech”, 8 de diciembre de 1953, International Atomic Energy Agency, [en línea] <<https://www.iaea.org/about/history/atoms-for-peace-speech>> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

intervención, Eisenhower buscó dismantelar el temor a la energía nuclear (generado por la impactante forma en la que Estados Unidos derrotó a Japón y por el nuevo escenario de la Guerra Fría), promoviendo un enfoque de las investigaciones nucleares hacia la búsqueda de beneficios para la humanidad⁵⁰.

Eisenhower también planteó la necesidad de crear una organización internacional que estaría a cargo de regular el acceso y uso a la energía nuclear por parte de todos los Estados. Así, el 29 de julio de 1957 se estableció la AIEA y adoptó su estatuto.

De acuerdo al artículo III del mismo, la AIEA tiene por propósitos esenciales: la promoción de usos pacíficos de la energía nuclear, el establecimiento de garantías para evitar el desarrollo de programas nucleares con fines militares y el establecimiento de estándares de seguridad en el tratamiento de material nuclear. En el mismo artículo, se establece la cooperación entre la AIEA y otras organizaciones internacionales con el propósito de garantizar la paz, la cooperación y la seguridad internacional. Por lo mismo, y teniendo en cuenta que la energía nuclear está estrechamente ligada a discusiones referentes a la seguridad internacional, la AIEA genera reportes al Consejo de Seguridad, de conformidad con los capítulos V y VII de la Carta de la ONU⁵¹.

La creación de la AIEA correspondió a un esfuerzo de parte de la comunidad internacional por manejar el riesgo nuclear⁵². Como se ha referido en el primer apartado del presente trabajo, esa intención se vio reforzada mediante un instrumento internacional, el TNP.

Sin embargo, en su artículo I, el TNP ratifica y sella la prerrogativa de los en ese entonces Estados nuclearmente armados, de mantener ese arsenal. La no proliferación está consignada en el compromiso de esos Estados de no transferir conocimientos militares en la materia, pero no exige que los Estados nuclearmente armados se deshagan de sus arsenales⁵³. En otras palabras, el TNP dota de una prerrogativa conseguida por la fuerza. Esta misma situación despoja al acuerdo de legitimidad ante diferentes Estados que posteriormente se mostrarían interesados en desarrollar armamento nuclear.

Durante la Guerra Fría, diferentes proyecciones de la política exterior tanto de Washington como de Moscú entrevieron las amenazas de la sociedad del riesgo nuclear y buscaron disminuirlas, limitando la libertad de los Estados. De esta manera, se firmaron acuerdos entre las dos superpotencias con el propósito de desacelerar la carrera nuclear⁵⁴. Estos esfuerzos sólo fueron efectivos en la medida en que los Estados implicados se entendían mutuamente como

⁵⁰ FISCHER, David. *History of the International Atomic Energy Agency*. Viena, IAEA Publications, 1997, p. 9.

⁵¹ Los artículos 24 y 39 de la Carta de la ONU señalan que el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primaria de mantener la paz y la seguridad internacionales y de determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión.

⁵² MARTÍNEZ, “Contribución al estudio...”, *op.cit.*, p. 44.

⁵³ Como crítica a ello, se ha acuñado la expresión “the unit veto international system”. MÜLLERSON, Rein. *International law, rights and politics. Development in Eastern Europe and the CIS*. Londres, Routledge, 1940, p. 40.

⁵⁴ Dichos tratados internacionales (SALT I, SALT II, START I, START II y START III), firmados entre 1969 y 2010, suponen una progresiva reducción del arsenal nuclear de Estados Unidos y la ahora Federación Rusa.

potentes amenazas⁵⁵. La disuasión nuclear fue la clave para permitir la consecución de acuerdos internacionales paralelos a la principal herramienta provista por el Derecho Internacional, el TNP.

De manera paralela, junto a Hiroshima y Nagasaki, los accidentes nucleares de Chernóbil y Fukushima han significado la contaminación duradera de extensos territorios, así como el abandono de los mismos de manera permanente por parte de los habitantes de esas regiones. Ante las amenazas que supone el uso de la energía nuclear para fines pacíficos, los Estados, bajo la guía de la AIEA, han desarrollado y aplicado estándares de seguridad para evitar desastres como los mencionados⁵⁶.

Por otra parte, la seguridad del riesgo nuclear –pretendidamente regulada por la AIEA, el TNP y los marcos jurídicos regionales para la desnuclearización y la no proliferación– legaliza dos fragmentaciones del sistema internacional: por una parte, el mundo queda dividido entre los países nuclearmente armados y Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, frente a un conjunto de Estados a los que se les ha invitado a renunciar a la búsqueda de poseer de dicho arsenal; la segunda ruptura se da paralela al escenario propuesto: determinados países con regímenes políticos que cuestionan las definiciones jerárquicas (jurídicas y políticas) occidentales canalizan sus reivindicaciones buscando desarrollar la bomba.

Ambos escenarios surgen de una histórica ruptura entre los actores involucrados en el caso estudiado: por un lado, quienes han amparado sus demandas en el Derecho Internacional –los países liderados por Estados Unidos–, que responden al genérico “Occidente”; por otro, países como Irán o Corea del Norte han supuesto históricos frentes de resistencia a las disposiciones internacionales dictadas por la dualidad Estados Unidos-Europa Occidental desde el siglo XIX. De ahí que se postula que la ineficacia del Derecho Internacional en la cuestión nuclear se origina también en el rechazo de determinados regímenes políticos a éste, en cuanto elemento propio de las dinámicas históricas de dominación de Occidente⁵⁷.

Se tiene entonces que los marcos jurídicos y políticos internacionales para la desnuclearización y no proliferación dotan a la cuestión nuclear de legalidad mas no de legitimidad para todos los actores del sistema internacional, dando así vigencia a la sociedad del riesgo nuclear.

⁵⁵ LIPSCHUTZ, Ronnie. “Borders and Disborders: The role of Moral Authority in Global Politics”, en ALBERT, Mathias, JACOBSON, David y LAPID, Yosef. *Identities Borders Orders*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001, p. 40.

⁵⁶ *Vid.* publicaciones científicas y técnicas de la AIEA, [en línea] <<http://www-pub.iaea.org/books/>> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁵⁷ ONUMA, Yasuaki. “A Transcivilizational Perspective on Global Legal Order in the Twenty-first Century: A Way to Overcome West-centric and Judiciary-centric Deficits in International Legal Thoughts”, en *International Community Law Review*, 2006, pp. 29-63.

5. La cuestión nuclear iraní

El programa nuclear iraní tiene su origen en *Atoms for Peace*, la proyección estadounidense de cooperación internacional en materia de energía nuclear para el desarrollo⁵⁸. La retirada inglesa en Medio Oriente después de 1945 permitió que los intereses de Washington se manifestaran en el área, encontrando una buena acogida en el régimen monárquico de Mohamed Sha Reza Pahlavi, el Sha de Irán. Irán se convertiría en el primer aliado para contener a la Unión Soviética en la región. En 1957, Washington y Teherán firmaron un acuerdo de cooperación nuclear con propósitos civiles, cuyo primer reactor nuclear entró en funcionamiento diez años después; consecuentemente, Irán se hizo miembro de la AIEA y ratificó el TNP⁵⁹.

Con la revolución y la proclamación de la República Islámica en enero de 1979, el programa nuclear fue oficialmente cancelado por ser considerado por el Ayatolá Khomeiní como contrario a los principios teológicos del chiismo⁶⁰. Sin embargo, a lo largo de la década de 1990 el programa pareció reactivarse y recibió apoyo de Rusia, China y Argentina; apoyo que luego fue retirado dada la presión norteamericana. Aun así, y particularmente con la asistencia técnica de Moscú, Irán continuó desarrollando plantas nucleares para el enriquecimiento de uranio.

El programa nuclear iraní se emplazó con contundencia a la agenda de seguridad internacional en 2002, durante el gobierno del clérigo moderado Mohamed Jatami. La milicia *Mujahedín e-Jalq*, un cuerpo político ilegal opuesto a la República Islámica, entregó información a Washington sobre la existencia de instalaciones nucleares no reportadas por Teherán a la AIEA⁶¹. Dicha acusación levantó serias sospechas sobre las intenciones del programa nuclear. La AIEA, respaldada por Estados Unidos y la Unión Europea, exigió a Irán presentar todos los componentes de su programa nuclear así como la reafirmación de su compromiso con el TNP⁶². Es importante mencionar que Irán era uno de los siete países considerados por la administración estadounidense de George Bush como promotores del terrorismo en el denominado *Eje del Mal*⁶³. La sospecha de que Irán buscara hacerse de un arsenal nuclear, aunada a la invasión de Iraq por la coalición Estados Unidos-Reino Unido a raíz de la alegada posesión de armas de destrucción masiva por parte de Bagdad, elevó la preocupación por una

⁵⁸ BRUNO, Greg. "Iran's Nuclear Program", 10 de marzo de 2010, Council on Foreign Relations, [en línea] <<http://www.cfr.org/iran/irans-nuclear-program/p16811>> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁵⁹ IBÁÑEZ, Fernando. "El programa nuclear iraní: estado de la cuestión y posibles escenarios", en *Relaciones Internacionales*, N° 16, 2011, pp. 135-164, [en línea] <<http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/271.html>> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁶⁰ IBÁÑEZ, "El programa nuclear iraní...", *op.cit.*, p.136.

⁶¹ CAMPBELL, Susan y SINHA, Shreya. "Timeline on Iran's Nuclear Program", en *The New York Times*, 2 de abril de 2015, [en línea] <http://www.nytimes.com/interactive/2014/11/20/world/middleeast/iran-nuclear-timeline.html?_r=2#/#time243_7209> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁶² ZÁCCARA, Luciano. "Irán y la cuestión nuclear", en *Estudios de Política Exterior*, N° 109, enero-febrero 2006, p. 113-121.

⁶³ "Text of President Bush's 2002 State of the Union Address", en *Washington Post*, 29 de enero de 2002, [en línea] <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm>> [consulta: 20 de diciembre del 2015]; KRISTOL, W. y KAGAN, R. *Contra el eje del mal: programa para la pax perpetua americana*. Madrid, Almuzara, 2005.

potencial intervención militar en Irán. El doctor Mohamed Al Baredi, Director General de la AIEA, llevó a la organización a jugar un papel preponderante en la cuestión nuclear con el propósito de evitar a toda costa una intervención militar, recibiendo el apoyo de Reino Unido, Francia y Alemania⁶⁴.

Dicha sospecha, junto a las demandas y alegaciones de Occidente, representó un recrudecimiento del riesgo nuclear, reactivando el llamado a observar el TNP.

Es pertinente hacer una referencia técnica para comprender la cuestión nuclear. Como se ha mencionado, la postura oficial de Irán consiste en que su programa nuclear persigue fines pacíficos. La alegación internacional surge del hecho de que el enriquecimiento de uranio en las plantas iraníes estaba siendo desarrollado a un nivel superior al necesario para la producción de energía. Dicho enriquecimiento supone la alteración del átomo original de uranio, generando el isótopo ²³⁵U, altamente inestable. Dicho proceso se da a través del sometimiento del uranio a un cambio de estado físico (del sólido natural al gaseoso) en centrifugadoras. En otras palabras, mientras el enriquecimiento precisado para la generación de energía nuclear es del 2%, las instalaciones nucleares iraníes llevaban dicho enriquecimiento al 20%, buscando, según las alegaciones internacionales, acercarse al 99%, que es el requerido para una bomba nuclear⁶⁵.

Durante el gobierno de Jatami, Irán accedió a las demandas presentadas por la AIEA, permitiendo el ingreso de técnicos enviados por esa organización a sus centrales nucleares y declaró oficialmente que no perseguía fines militares⁶⁶. Sin embargo, la buena disposición de la República Islámica a cooperar con Occidente culminó con brusquedad con el cambio de gobierno en Teherán. En agosto de 2005, el hasta entonces alcalde de la capital, Mahmoud Ahmadinejad, miembro del ala conservadora de la política iraní, se convertía en el nuevo Presidente. Los dos periodos de gobierno de Ahmadinejad (2005-2009, 2009-2013) suponen un retroceso en las negociaciones nucleares con la AIEA y Occidente. Teherán impidió el ingreso de técnicos internacionales a las centrales nucleares, aumentando los recelos de la comunidad internacional a tal punto que los informes presentados por la AIEA al Consejo de Seguridad al respecto generaron la imposición de severas sanciones económicas a Irán⁶⁷.

Conforme el marco constitucional iraní, el poder político en la República Islámica se concentra y es ejercido por la figura del líder espiritual y Jefe de Estado, el Ayatolá. Su presencia y participación en la elección de los miembros de los diferentes cuerpos colegiados de la república así como su necesaria aceptación de los candidatos a la jefatura de gobierno, hacen

⁶⁴ En 2005, Mohamed Al Baredi junto a la AEIEA, recibió el Premio Nobel de Paz. *Vid.* [en línea] <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2005/index.html> [consulta: 20 de diciembre del 2015]

⁶⁵ LARA, Belén. “¿Será Irán el próximo Irak?”, en *Estudios de Política Exterior*, N° 105, mayo-junio del 2005, pp. 76-87.

⁶⁶ CAMPBELL y SINHA, “Timeline on Iran’s Nuclear Program.....”, *op.cit.*

⁶⁷ IBÁÑEZ, “El programa nuclear iraní...”, *op.cit.*, p.136.

que cualquier disposición política dependa en buena medida, sino en su totalidad, de su postura y opinión. Así, la política exterior del país es definida por él⁶⁸.

La intervención militar de Estados Unidos en Iraq en 2003 supuso un claro mensaje para los regímenes políticos opuestos a las proyecciones internacionales de Washington: nada detendría una intervención militar norteamericana en sus territorios a menos de que se contara con un elemento que disuadiera a los *balcones* de irrumpir militarmente. El poseer la bomba nuclear se convertía en la garantía de que esos regímenes no terminarían con sus ciudades destruidas, su capacidad económica diezmada y sus líderes llevados a juicio. Dicho orden de ideas fue seguido por Corea del Norte, que en 2009 obtuvo la bomba a pesar de las contundentes sanciones internacionales multilaterales y unilaterales impuestas.

La llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en 2008 significó que Washington adoptara una nueva forma de comprender y actuar ante Irán. Estados Unidos no intervendría militarmente en la región. Sin embargo, el mantenimiento e imposición de nuevas sanciones económicas a Irán, aprobadas por el Congreso, continuó.

Hasta ese momento, el eje central de la cuestión nuclear y la principal herramienta para evitar una radicalización de la sociedad del riesgo nuclear, había sido la confianza en el cumplimiento del TNP por parte de los Estados, salvaguardado a su vez por la AIEA. Sin embargo, la disposición política de uno de los Estados Parte, Irán, junto a la libertad que da el mismo TNP, como se ha referido en el primer apartado de este trabajo, son situaciones que ponen en evidencia la ineffectividad del marco jurídico establecido, así como su sujeción a las vicisitudes políticas del sistema internacional.

En momento alguno Teherán expresó una intención de denunciar el TNP o de retirarse de la AIEA. Contrariamente, su postura oficial ha consistido en reafirmar la existencia de un programa nuclear en ejecución y con fines civiles, amparados en los postulados tanto del tratado como de la organización internacional⁶⁹.

El año 2009 supuso un cambio en la dirección general de la AIEA: después de doce años frente al organismo, Mohamed Al Baredi era reemplazado por el diplomático japonés Yukiya Amano. Es importante llamar la atención sobre este cambio: mientras el abogado egipcio había llevado a la AIEA a ocupar un lugar preponderante en los acercamientos diplomáticos, la gestión de Amano ha supuesto para la organización un papel secundario en el escenario descrito. Dicho abandono llevó a una profundización en la brecha que separaba a Irán de Occidente. Dos escenarios que exponen claramente la radicalización de dicho distanciamiento se dieron a lo largo de 2012: en enero, 14 economías de la eurozona suspendieron la importación de crudo iraní como estrategia para continuar con la presión internacional sobre Teherán; en julio, la armada iraní amenazó con bloquear el Estrecho de Ormuz, escenario

⁶⁸ FARZAMNIA, Nadereh. *Irán, de la Revolución Islámica a la Revolución Nuclear*. Madrid, Editorial Síntesis, 2009.

⁶⁹ BRUNO, "Iran's Nuclear Program...", *op.cit.*, p. 136

geográfico por el que pasa cerca de un quinto del petróleo mundial⁷⁰. Este último hecho supuso la más cercana posibilidad de que la confrontación diplomática se convirtiera en un conflicto armado internacional.

Nuevas sanciones internacionales se produjeron a medida que Irán continuaba mejorando sus instalaciones nucleares. Sin embargo, un nuevo cambio político transformó la cuestión nuclear iraní. En junio de 2013, Mahmoud Ahmadinejad abandonó la presidencia de Irán, volviendo al gobierno el ala moderada, con Hassan Rouhani como nuevo Presidente. Esto supuso el inicio de una nueva etapa. Rouhani estableció una cartera ministerial y un conjunto de asesores que permitieron el acercamiento entre Teherán y Occidente⁷¹. Esta vez, con la AIEA como telón de fondo, la diplomacia europea se encargó de completar el puente lanzado desde Irán a través de declaraciones oficiales para poner fin a las sanciones económicas impuestas y reabrir los canales diplomáticos⁷².

La segunda mitad de 2013 vio un cambio en la proyección internacional de Teherán en términos de su programa nuclear con la intervención de Rouhani en la Asamblea General de la ONU y con los primeros encuentros entre Mohamad Javad Zarif, nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, y Catherine Ashton, hasta 2014 la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁷³. Ginebra (Suiza) se convirtió en la sede de las nuevas conversaciones entre Irán y el P5+1, diálogos que superaron sus fechas límite pero que permitieron la definición de nuevos encuentros, auspiciados por la buena disposición mostrada por todos los actores involucrados⁷⁴.

John Kerry, Secretario de Estado de Estados Unidos desde 2013, Federica Mogherini, sucesora de Catherine Ashton, y Mohamed Javad Zarif, representaron el nuevo escenario de buena voluntad y disposición a la cooperación para alcanzar un acuerdo que pusiera fin a la histórica crisis.

La presión internacional manifestada a través de sanciones económicas multilaterales (originadas en el Consejo de Seguridad) y unilaterales (impuestas por diferentes países de manera individual) y la disposición política de los Estados involucrados (de líneas duras en Washington y Teherán, a líneas más moderadas o liberales) son dos factores propios de la política internacional que si bien están basados en disposiciones jurídicas de diferente orden

⁷⁰ ESPINOSA, Ángeles. “Irán endurece el pulso con Occidente”, en *El País de España*, 8 de febrero de 2010, [en línea] <http://elpais.com/diario/2010/02/08/internacional/1265583601_850215.html> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁷¹ LABOT, Elise y CAREY, Andrew. “Optimismo y desconfianza fundamentan el diálogo entre Irán y Occidente”, en *CNN México*, 15 de octubre de 2013, [en línea] <<http://mexico.cnn.com/mundo/2013/10/15/optimismo-y-desconfianza-fundamentan-el-dialogo-de-iran-y-occidente>> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁷² FARZAMNIA, *Irán, de la revolución islámica...*, *op.cit.*

⁷³ Para mayor información sobre el equipo negociador, *vid.* [en línea] <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/07/actualidad/1436264068_099873.html> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

⁷⁴ *Vid.* texto del acuerdo, [en línea] <http://foreignpolicy.com/2015/07/14/read-the-full-text-of-the-iran-nuclear-deal-here/?utm_content=buffer5070b&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer> [consulta: 20 de diciembre del 2015].

(interno e internacional), no se corresponden necesariamente con los marcos jurídicos establecidos.

El acuerdo alcanzado en julio de 2015 gira en torno al cumplimiento de Irán respecto al TNP, a su disposición a aceptar las solicitudes de la AIEA y renunciar formalmente a los fines militares de su programa nuclear. Se muestra así que la confluencia política de las antípodas fue fundamental para reactivar y dar curso a las negociaciones nucleares.

6. Conclusiones

El TNP expone vacíos jurídicos en materia de desnuclearización, resultados del escenario político en el que tal tratado fue diseñado. La naturaleza jurídica del TNP no ha sido validada en la práctica internacional por los Estados poseedores de armas nucleares, según muestra la dilación en su proceso de desarme. Si bien existe una obligación consuetudinaria en relación con el desarme nuclear, el TNP carece de procedimientos que garanticen dicha obligación, la cual está sujeta a las medidas de salvaguardias previstas por la AIEA. Pese a que el tratado goza de vigencia indefinida, cuestiones como la denuncia del mismo o el desarrollo de programas nucleares ocultos a la comunidad internacional suponen un desconocimiento de su objetivo fundacional: la eliminación de la mayor amenaza a la seguridad internacional, la bomba atómica.

La inestabilidad política de Medio Oriente, concepción geopolítica difícilmente consolidada, impide establecer ahí una zona libre de armas nucleares. Entre los factores de dicha inestabilidad se cuenta la presencia de diferentes grupos armados que combaten a regímenes políticos cada vez más debilitados, impidiendo, a su vez, la comprensión de un sistema regional de Estados. De manera paralela, la supuesta posesión de arsenal nuclear por parte de Israel, junto a las incertidumbres generadas por el programa nuclear iraní, son dinámicas que han impedido diseñar y aplicar un mecanismo regional coherente de desnuclearización y no proliferación.

Por último, el estudio de la cuestión nuclear iraní demuestra que la efectividad de las disposiciones legales en materia de desnuclearización y no proliferación depende de dinámicas políticas internas e internacionales. Dicho escenario, junto al cuestionamiento de la supremacía occidental en el orden mundial y a las pretensiones armamentistas nucleares de determinados regímenes, da vigencia a la incertidumbre propia de la sociedad del riesgo nuclear. En consecuencia, las cuestiones nucleares reafirman la prevalencia de la soberanía de los Estados sobre el régimen internacional de armas nucleares, toda vez que estos actores insistentemente definen su seguridad a través de métodos de disuasión, particularmente ante la anarquía propia del sistema internacional y ante la innegable influencia de Occidente en la construcción de marcos normativos.