

IRÁN Y LOS REGÍMENES INTERNACIONALES DE NO-PROLIFERACIÓN

POR KARSTEN FREY

INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este capítulo es situar la actual crisis nuclear en Irán en el contexto del discurso sobre cómo limitar la profusión de armas nucleares. Empieza analizando a grandes rasgos los principales pilares institucionales del sistema internacional de no proliferación, y explorando la forma en que este sistema es desafiado por Irán. En muchos sentidos, el caso de Irán pone de manifiesto los errores fundamentales del actual sistema de no proliferación, por encima de toda su perspectiva desigual. El análisis de este caso vale la pena en cuanto puede proporcionarnos una contribución muy valiosa a nuevos enfoques que puedan mejorar el sistema.

Hablando en términos de seguridad, las motivaciones de Irán para crear un mecanismo de disuasión las ha desencadenado ante todo la rivalidad con su principal antagonista, los Estados Unidos. La invasión norteamericana de Irak en 2003 ha incrementado aún más la vulnerabilidad de Irán ante el poder militar norteamericano. A pesar de este imperativo securitario, el debate nuclear iraní muestra curiosamente poca preocupación por la dimensión securitaria de su programa nuclear, y la política declaratoria oficial sigue negando cualquier intención de utilizar la tecnología nuclear con propósitos militares. Junto a su papel en el desarrollo

económico y la seguridad energética, el tema nuclear se ha ido convirtiendo cada vez más, dentro del discurso iraní, en un acto de oposición por principio contra el régimen nuclear global. Esta oposición se está considerando cada vez más como un fin en sí mismo.

Un segundo objetivo básico de este artículo es explorar las dificultades del régimen nuclear internacional y de su piedra angular, el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), para tener en cuenta las aspiraciones y las preocupaciones que explican la construcción nuclear iraní. Basándose en una literatura cada vez más abundante, el modelo explicativo se centra tanto en el temor como en el orgullo, las dos motivaciones que hay detrás de la nuclearización de los estados. La inmensa mayoría de análisis sobre el proyecto nuclear iraní se centra o bien exclusivamente en la dimensión securitaria, o se abstiene de tomar en consideración las motivaciones considerando la voluntad de Irán de producir armas nucleares como un dato con el que la comunidad internacional tiene que transigir. Estos enfoques se quedan cortos a la hora de dar una explicación exhaustiva de los posibles motivos iraníes para adquirir un arsenal nuclear, dado que ignoran el papel que la tecnología nuclear ha asumido en el discurso iraní sobre la identidad del país y la perspectiva internacional. En otras palabras: en Irán, el tema nuclear iraní se ha convertido en una cuestión de orgullo nacional.

Dos factores explican principalmente el papel particular que ha asumido el tema nuclear en el discurso iraní. En primer lugar, el carácter explícitamente discriminatorio del sistema internacional de no proliferación, que divide a la comunidad de estados entre poseedores y desposeídos, se considera totalmente incompatible con la imagen de sí mismo que se ha formado Irán. En segundo lugar, la insistencia con la que los países occidentales que poseen armas nucleares niegan a Irán el acceso a lo que este país considera como un derecho inalienable, es ampliamente percibida como una humillación.

Basándose en la suposición de que cualquier sistema efectivo de no proliferación nuclear tiene que asumir que el temor y el orgullo son dos dimensiones fundamentales de igual importancia en la exigencia de armas nuclear por parte de los estados, en un apartado final este artículo trata de explorar las posibles formas de superar las deficiencias actuales del régimen y de incrementar su eficiencia a la hora de abordar las crisis nucleares como la actual disputa sobre el programa nuclear iraní.

EL SISTEMA DE NO PROLIFERACIÓN Y SUS RETOS

El Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares de 1970

La piedra angular del sistema nuclear internacional es el Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (brevemente: TNP), que se instauró en 1968 y que entró en vigor en 1970. Para los estados miembros, este tratado ofrece beneficios tanto en términos económicos como securitarios. Los beneficios económicos se estipulan en el Artículo IV, que garantiza el derecho a “investigar, producir y usar la energía nuclear con finalidades pacíficas y sin discriminación” (1) a todos los estados firmantes del tratado. Además, *todos los firmantes del Tratado se comprometen a facilitar y a tener el derecho a participar en toda su extensión en el intercambio de equipo, materiales e información científica y técnica para el empleo con usos pacíficos de la energía nuclear* (2)

En términos de seguridad, el sistema internacional de no proliferación, de manera semejante a los acuerdos convencionales de control de armas, impide la emergencia de una dinámica de acción-reacción que provoca que carreras de armamento (nuclear) gracias al aumento de la transparencia y a la predictibilidad de las acciones del adversario. Debido a las estipulaciones del TNP, y particularmente a las medidas preventivas impuestas por la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), un estado puede estar bastante tranquilo respecto al estatus no-nuclear de su rival, reduciéndose con ello la presión para que se embarque por precaución en un programa armamentístico. A cambio de estos beneficios, el TNP establece las obligaciones de los estados que no poseen armas nucleares de renunciar a su derecho a producirlas o a transferir tecnología para hacerlo. Según el Artículo II,

cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte en el Tratado se compromete a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente; a no fabricar ni adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, y a no recabar ni recibir ayuda alguna para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (3).

(1) Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares, Artículo IV, Sección 1.

(2) Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares, Artículo IV, Sección 2.

(3) Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares, Artículo II.

A la Agencia Internacional de la Energía Atómica, que se estableció en 1957 –una década antes del tratado– como agencia autónoma para la promoción del uso pacífico de la energía nuclear, se le encomendó la tarea de garantizar el cumplimiento de esta obligación. Con este objetivo elaboró un sistema exhaustivo de medidas preventivas y de inspecciones. La obligación de los estados no poseedores de armas nucleares a cooperar con la AIEA y a aceptar el sistema de medidas preventivas se estipula en el Artículo III:

Cada Estado no poseedor de armas nucleares que sea parte en el Tratado se compromete a aceptar las medidas preventivas estipuladas en un acuerdo que ha de negociarse y concretarse con la Agencia Internacional de la Energía Atómica, de conformidad con el Estatuto de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y el sistema de medidas preventivas estipuladas por dicho organismo, a efectos únicamente de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por ese Estado en virtud de este Tratado con miras a impedir que la energía nuclear se desvíe de usos pacíficos hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Los procedimientos de salvaguardia exigidos por el presente artículo se aplicarán a los materiales básicos y a los materiales fisionables especiales, tanto si se producen, tratan o utilizan en cualquier planta nuclear principal como si se encuentran fuera de cualquier instalación de este tipo. Las salvaguardias exigidas por el presente artículo se aplicarán a todos los materiales básicos o materiales fisionables especiales en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en el territorio de dicho Estado, bajo su jurisdicción, o efectuadas bajo su control en cualquier lugar (4).

El correspondiente sistema de salvaguardia de la AIEA fue codificado en 1972. Su objetivo es establecer salvaguardias sobre todos los materiales fisionables existentes con el propósito de “verificar que dicho material no sea desviado hacia la fabricación de armas nucleares” (5). Para mejorar la eficacia del régimen de salvaguardia, desde mediados de la década de los noventa la mayor parte de los miembros de la AIEA ha firmado protocolos adicionales a la Circular 153 (6), que les obliga a proporcionar las especificaciones necesarias acerca de sus programas nucleares, como las relativas a la investigación con el ciclo de los combustibles nucleares

(4) Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares, Artículo III.

(5) Circular 153 de la AIEA “Estructura y contenido de los acuerdos entre la Agencia y los Estados en relación con el Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares”, junio de 1972.

(6) El 31 de enero de 2007, 111 estados y una agencia (EURATOM) firmaron el Protocolo Adicional (véase: http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html).

y todos los desarrollos que impliquen el uso de material físil, las listas de todos los edificios en emplazamientos nucleares, etc. (7).

Según el Artículo IX del TNP, “un Estado poseedor de armas nucleares es un estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1 de enero de 1967”. Así, por definición, existen cinco estados nucleares: los EEUU, la Unión Soviética/Rusia, el Reino Unido, Francia y China. Empezando con la India, que hizo pruebas con su primer dispositivo nuclear en 1974, todos los países que desarrollaron armas nucleares con posterioridad a la fecha indicada no son reconocidos como estados poseedores de armas nucleares” (8). Las obligaciones de los estados poseedores de armas nucleares oficialmente reconocidos son dobles. Primero,

cada Estado poseedor de armas nucleares que sea parte en el Tratado se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente, y a no ayudar, alentar o inducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos (9).

A continuación, y de modo más polémico, el Artículo VI obliga a los estados poseedores de armas nucleares a

celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo un estricto y eficaz control internacional (10).

Desafíos al TNP

Indudablemente, la preponderancia, durante los últimos años, de los dos casos de Irán y Corea del Norte en el discurso internacional sobre la

(7) Circular n° 540 de la AIEA: “Modelo de protocolo adicional a los acuerdos entre Estados y la Agencia Internacional de la Energía Atómica para la aplicación de las salvaguardias”, septiembre de 1997.

(8) En consecuencia, ninguno de los cuatro países que adquirieron dispositivos nucleares después de la fecha indicada, y que todavía los poseen (Israel, India, Pakistán y Corea del Norte) son miembros del TNP.

(9) Tratado de No-prolifерación de Armas Nucleares, Artículo I.

(10) Tratado de No-prolifерación de Armas Nucleares, Artículo VI.

no proliferación confirma la suposición según la cual el mayor de los desafíos al TNPN proviene hoy de los estados no poseedores de armas nucleares mediante la proliferación latente o de primer nivel. La proliferación nuclear latente sigue la estrategia de mantener la fachada de la adhesión a sus obligaciones respecto al TNPN, tal como se estipula en los Artículos II y III, y al mismo tiempo desarrollar tácitamente la estructura necesaria para la producción de armas nucleares y sus correspondientes componentes de C³I. Esta estrategia les permite seguir disfrutando de los beneficios que proporciona el TNPN a los estados no poseedores de armas nucleares, como el acceso a la tecnología nuclear que les garantiza el Artículo IV. Una vez en condiciones de adquirir la capacidad de desarrollar armas nucleares, los proliferantes latentes abandonan ulteriormente el TNPN. Según Wade Huntley,

las actividades nucleares de Irán han puesto de manifiesto una “fisura” en el TNPN: la capacidad para procesar combustible nuclear, garantizada por el Artículo IV para usos pacíficos, puede también usarse para generar material fisil de rango militar. Una vez que esta capacidad y este conocimiento están en sus manos, un estado puede “salir” del TNPN y convertirse en un estado nuclear de una forma relativamente rápida (11).

Ésta es la estrategia supuestamente seguida por Irán, que mantiene en su política de declaraciones la naturaleza estrictamente civil de su programa nuclear. Los proliferantes de primer nivel, por otro lado, simplemente ignoran las disposiciones del TNPN y compensan la prohibición de acceder legalmente a la tecnología nuclear mediante una combinación de desarrollo autóctono y la adquisición ilegal de tecnología nuclear en el mercado negro o mediante el robo y el espionaje. La amenaza planteada por estos dos tipos de proliferación potencial se ve exacerbada por la proliferación de segundo nivel mediante los denominados “anillos de proliferación” (12). Estos anillos de suministro clandestino proporcionan tecnología nuclear, diseño de armamento que incluye datos generados mediante la realización de pruebas nucleares, equipos de C³I y sistemas de entrega, y amenazan con debilitar gravemente los regimenes que restringen acceso al suministro para prevenir la transferencia de capacidad tecnoló-

(11) HUNTLEY, WADE L.: “Rebels Without a Cause: North Korea, Iran and the NPT”. *International Affairs* Vol. 82 (2), 2006; p.773.

(12) BRAUN, CHAIM/ CHRISTOPHER F.CHYBA: “Proliferation Rings: New Challenges to the Nuclear Nonproliferation Regime”. *International Security*, Vol. 29, N° 2, Otoño 2004, pp.5-49.

gica susceptible de ser utilizada para fabricar armas nucleares. En el pasado reciente, tres anillos de proliferación han provocado una gran preocupación. En primer lugar, la red formada en torno al responsable del programa de armamento nuclear de Pakistán y “padre de la bomba pakistaní”, A. Q. Khan. La red de Khan proporcionaba tecnología nuclear, incluidas las capacidades de enriquecimiento de uranio y el diseño de armas nucleares, a varios países, entre ellos Irán y Corea del Norte. El segundo anillo de proliferación importante consiste en la tecnología de misiles norcoreana, que se suministra a varios países, una vez más incluidos Pakistán e Irán. El tercero es el riesgo que emerge de la propagación de tecnología y material para la fabricación de armas nucleares en la antigua Unión Soviética.

Estos anillos tienen potencial para reducir los incentivos de los proliferantes latentes de las armas nucleares para adherirse al TNP y poder tener acceso a la tecnología nuclear. Ello reduce aún más la dependencia de estos proliferadores de la tecnología occidental, y en consecuencia debilita la efectividad y el peso político de su cártel proveedor, el NSG (Nuclear Suppliers Group, o Grupo de Suministradores Nucleares), así como el MTCR (Missile Technology Control Regime, o Régimen de Control de la Tecnología de Misiles).

Junto a los desafíos planteados por estos estados no poseedores de armas nucleares que actúan como proliferadores latentes, y los proliferadores nucleares de primer nivel no firmantes del TNP, el régimen internacional de no proliferación existente es desafiado por aquellos cinco estados oficialmente reconocidos por las disposiciones del TNP como estados poseedores de armas nucleares. Estos desafíos son de tres tipos: en primer lugar y principalmente, tenemos el no cumplimiento por parte de los estados poseedores de armas nucleares de las disposiciones del artículo VI del TNP, que les obliga a involucrarse de buena fe en negociaciones para el desarme. En segundo lugar, los estados poseedores de armas nucleares tienden a interpretar las disposiciones del TNP en unos términos desiguales respecto a su obligación a facilitar de una forma no discriminatoria a los estados no poseedores de armas nucleares el acceso a la tecnología nuclear con propósitos pacíficos. Este problema se convirtió en algo obvio cuando los EEUU, y posteriormente otros muchos miembros del Grupo de Suministradores Nucleares, decidieron dar a la India acceso privilegiado a la tecnología nuclear en el 2006, que es algo difícilmente compatible con las disposiciones del TNP, que prohíben la transferencia de tecnología nuclear a aquellos estados que no son miem-

bros del TNPB y que abiertamente y de un modo activo prosiguen con sus programas de armamento nuclear. La política de entrar en negociaciones con la India nuclear por un lado, y negar el acceso a la tecnología nuclear a ciertos miembros del TNPB por el otro, está justificada por el punto de vista democrático de la India, por su tamaño, y su importancia geoestratégica. Como declaró Condoleezza Rice:

Los aspirantes a proliferadores como Corea del Norte o Irán pueden tratar de establecer conexiones entre sí y la India, pero su retórica suena a hueco. Irán es un estado que patrocina el terrorismo, que ha violado sus propios compromisos y que está desafiando los esfuerzos de la comunidad internacional por contener sus ambiciones nucleares. Corea del Norte, el país menos transparente del mundo, amenaza a sus vecinos y fomenta la proliferación de su armamento nuclear. Simplemente no hay comparación posible entre los regímenes iraní y norcoreano y la India (13).

Esta justificación, si bien es perfectamente comprensible en términos de seguridad y económicos, no está en conformidad con las disposiciones del TNPB, que explícitamente garantizan el acceso a la tecnología sin discriminación a todos los miembros del TNPB, independientemente del tipo de régimen o de su actitud en política exterior (14). Igualmente problemática es la aplicación de dobles estándares para los estados poseedores de armas nucleares en su reacción a los esfuerzos de proliferación por parte de los estados no poseedores de armas nucleares. Tanto si la construcción nuclear es tácitamente aceptada, como en los casos de Israel e India; ignorada, como en el caso de Pakistán; enérgicamente condenada, como en los casos de Corea del Norte y de Irán; o absolutamente exagerada, como en el caso de Irak en 2003, parece estar más relacionada con consideraciones de *Realpolitik* que con los esfuerzos equitativos de la comunidad internacional para prevenir la difusión global de armas nucleares.

El tercer factor que tiene un impacto negativo en la no proliferación global es la creciente percepción de los estados poseedores de armas nucleares como amenazas a la seguridad por los estados no poseedores de armas nucleares, que hacen aumentar sus propios incentivos en cuanto a proliferación. Después del final de la Guerra Fría, los pensados

(13) RICE, CONDOLEEZZA: "Deal with India: an opportunity the US can't miss" Washington Post, 13 de marzo de 2006.

(14) Tratado de No-proliferación de Armas Nucleares, Artículo IV, Sección 1.

res estratégicos y los formuladores de las políticas en los estados poseedores de armas nucleares oficialmente reconocidos se vieron sometidos a fuertes presiones para legitimar los considerables gastos en arsenales nucleares, y en consecuencia se esperó de ellos que asignasen nuevas tareas a sus fuerzas estratégicas. El papel particularmente importante que la crisis diplomática en torno a la supuesta nuclearización de Irán desempeñó en este proceso de reorganización estratégica, se hizo más aparente en el caso de Francia. Tomando como punto de referencia el caso de Irán, el 19 de enero del 2006, el presidente francés Jacques Chirac pronunció un alarmante discurso sobre el nuevo rol atribuido a la *force de dissuasion nucléaire* francesa. En él amenazaba explícitamente a los estados líderes que respaldan el terrorismo con “represalias no convencionales”. Esta declaración estaba en consonancia con los cambios graduales en la estructura de la fuerza nuclear francesa y en las doctrinas correspondientes, que prevén la reducción de su arsenal estratégico de base marítima de misiles MIRV (15), y a cambio de ella, el incremento de sus capacidades nucleares subestratégicas. De la misma manera surgió el debate sobre el posible desarrollo de las denominadas mini-armas nucleares en varios de los estados poseedores de armas nucleares. La crisis iraní pareció una buena oportunidad para los planificadores estratégicos franceses y de otros países de conseguir respaldo público a dichos cambios doctrinales. Este reajuste de las doctrinas nucleares, sin embargo, tiene un impacto negativo en el movimiento de no proliferación global. En primer lugar, muestra claramente la poca disposición de los estados oficialmente poseedores de armas nucleares a reducir la importancia de las armas nucleares dentro de sus planes de defensa. En segundo lugar, en estos cambios doctrinales está implícita una disminución del listón con respecto a la posibilidad del uso de armas nucleares. Ambos tipos de desarrollo comportan el peligro de llevar a un renacimiento nuclear en el que la adquisición de un dispositivo de disuasión nuclear podría constituir una opción cada vez más atractiva para diversos países.

Más problemático es el punto de vista, cada vez más extendido, según el cual en este nuevo rol atribuido a las armas nucleares por parte de los estados occidentales que las poseen, el TNPN se ha convertido en un mero vehículo para mantener su preponderancia. Como ha escrito Michael MccGwire:

(15) Multiple Independently targetable Reentry Vehicle [Vehículo múltiple de reentrada independientemente ajustable]

Habiendo conseguido la ampliación indefinida del TNP, los estados poseedores de armas nucleares de la OTAN no parecen nada inclinados a tomarse demasiado en serio las inquietudes de los estados no poseedores de armas nucleares. Esto contribuye a la imagen surgida con posterioridad al 11 de setiembre de “the West against the rest” [Occidente contra todos los demás], una concepción muy corrosiva que se ve reforzada por la retórica de la administración Bush. Un punto de vista cínico es el de que, sean cuales sean sus intenciones originales, el TNP es actualmente un instrumento muy conveniente a la política exterior norteamericana. En términos de proyección de poder global, garantiza que las fuerzas convencionales estadounidenses no se verán limitadas o imposibilitadas de actuar por la amenaza de una respuesta nuclear, mientras que el tratado justifica las acciones punitivas en contra de cualquier estado “indócil” del que se considere que está probablemente buscando tener esta capacidad de respuesta. La idea de las NWFZ [Nuclear-Weapon-Free Zones, o Zonas Libres de Armas Nucleares] regionales ha puesto grandes áreas del mundo “en barbecho”, al tiempo que dejaba a los EEUU vía libre en las áreas de mayor importancia geopolítica (16).

La aplicación obvia del doble rasero en la instrumentalización del TNP por parte de los países occidentales durante el presente conflicto sobre el programa nuclear iraní tiene el potencial para corroborar la percepción de los asuntos internacionales basado en la idea del “West against the rest”.

¿REBELDE SIN CAUSA? IRÁN Y EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN

El discurso nuclear entre los proliferantes nucleares de segunda generación – Algunas exploraciones teóricas

La mayoría de intentos de explicar el comportamiento de los estados que pretenden armarse nuclearmente están relacionados con la búsqueda de seguridad como el motivo más relevante. De hecho, todos los estados que poseen armamento nuclear o que buscan activamente poseerlo pueden razonablemente afirmar sentirse amenazados por uno o varios

(16) MCCGWIRE, MICHAEL: “The Rise and Fall of the NPT: an opportunity for Britain”. *International Affairs*, Vol. 81 (1), 2005; p.120.

otros estados. En su obra seminal, Kenneth Waltz resumió cuatro motivos centrados en la seguridad:

Primero, las grandes potencias siempre tratan de contrarrestar las armas de las otras grandes potencias, normalmente imitando a aquellos que han introducido nuevas armas...

Segundo, un estado puede querer poseer armas nucleares por temor a que la gran potencia con la que está aliado no contraataque si la otra gran potencia le ataca...

Tercero, un país sin aliados nucleares querrá poseer armas nucleares si alguno de sus adversarios ya las posee...

Cuarto, un país puede querer poseer armas nucleares porque vive con el temor de la fuerza convencional presente o futura de sus adversarios (17).

Si bien todos los argumentos anteriores parecen estar llenos de sentido común, y como tales hacen que esta lista parezca una explicación razonable del comportamiento de los estados cuando buscan armarse nuclearmente, también revelan un error importante común a la mayoría de enfoques centrados en la seguridad: mientras todos los estados poseedores de armas nucleares caen en al menos una de las categorías más arriba citadas, lo mismo puede decirse de la mayoría de estados que no las poseen. De hecho, la mayor parte de las amenazas identificadas en la lista de motivos enumerados para que un estado se proponga dotarse de armas nucleares puede encontrarse fácilmente en entornos de seguridad similares en los que los estados se abstienen de desarrollar la bomba. La naturaleza omnicomprensiva de este conjunto de motivos los hace más o menos redundantes y los despoja de buena parte de su poder explicativo.

Los enfoques centrados en la seguridad son deficientes debido a que se basan en una comprensión de la conducta “racionalista” que es incapaz de adaptarse totalmente a unas pautas emocionales, psicológicas y sociales como, por ejemplo, el orgullo (o si se quiere, el prestigio) y el miedo. Esta comprensión simplificada hace que los racionalistas den una importancia marginal al papel del orgullo. De un modo más problemático, sugiere que el complejo patrón emocional del miedo simplemente hace que un estado se eche para atrás (de hecho, la teoría de la disuasión se basa enteramente en este supuesto), olvidando de este modo otros patro-

(17) WALTZ, KENNETH: “The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better”. Adelphi Papers Number 171. London: International Institute for Strategic Studies 1981: 7-8.

nes de comportamiento mucho más ofensivos que podrían ser causados por la emoción del miedo.

A pesar de las deficiencias de las explicaciones centradas en la seguridad, parece razonable asumir que el deseo de autoconservación figura en un lugar prominente en el sistema de preferencias de todo estado con respecto a sus opciones nucleares. Sin embargo, dicho deseo parece guiado menos por la composición de lugar relativa basada en el poder que por las percepciones relativas a la seguridad que se originan en el carácter y la importancia simbólica del arma nuclear como el arma definitiva y como la encarnación del sueño humano de invulnerabilidad. En otras palabras, desde el punto de vista del proliferante, las armas nucleares aparecen como tótems de poder que incrementan la percepción de la seguridad. Así, lo importante es darse cuenta de que la verdadera motivación para actuar de este modo en este caso es la percepción del miedo por parte del actor, y no un peligro realmente existente. Y en consecuencia, y de modo equivalente, el incremento en la percepción de la seguridad no está necesariamente causado por un incremento de la seguridad.

El debate entre los proliferantes nucleares de segunda generación acerca de si les conviene adquirir armas nucleares o no está guiado por una serie de consideraciones generales y ampliamente aceptadas según las cuales las armas nucleares son diferentes, incomparables con ningún otro sistema armamentístico. Esta distinción no se basa principalmente en las diferencias en cuanto a aplicación militar o en cuanto al nivel de poder destructivo. Más bien se trata de una distinción socialmente creada y que refleja las identidades de los actores involucrados. De acuerdo con ello, la dirección normativa se basa en el entendimiento de las armas nucleares como el “arma definitiva”. Las identidades se traducen en normas que determinan las pautas de comportamiento. En el proceso de creación de normas, emociones como el orgullo y el miedo son inseparables del tema nuclear. Estas normas favorables a la adquisición de armas nucleares se originan en dos pautas de comportamiento fundamentales, siendo la primera de ellas lo que yo llamo el deseo de inmunidad, y siendo la segunda el desideratum del prestigio. Es importante destacar que el deseo de inmunidad que un estado puede tratar de llevar a cabo mediante la adquisición de armas nucleares no es equivalente a la búsqueda de seguridad. Más bien denota el deseo del estado de protegerse a sí mismo en respuesta a la percepción de una inseguridad, y de hacerlo de un modo autónomo. Implica, pues, ambas dimensiones: una sensación de seguridad y un sentimiento de soberanía. La probabilidad de que los estados quieran

poseer armas nucleares es alta: a) si tienen una sensación inminente de inseguridad; b) si su predisposición normativa favorece una política exterior “soberana”, independiente; y c) si manifiestan una percepción acusada del poder potencial relativo de la nación, es decir, un sentimiento de prestigio.

De esta manera, este conjunto de normas intersubjetivamente establecidas, que provienen de una identidad colectiva, y que se ponen de manifiesto en la política nuclear, se concretan en un modelo de “nosotros-contraellos” que contrapone el autodefinido “nosotros” a un antagonista real o imaginado. Durante la Guerra Fría, este antagonismo se definió a través de una serie de antinomias ideológicas; en los países del Tercer Mundo –entre los que se cuentan la mayoría de las potencias proliferantes de la era posterior a la Guerra Fría–, el papel del “otro” se asigna inevitablemente a la antigua potencia imperialista y/o a quienes son percibidos como sus sucesores. Este modelo es perfectamente visible en el caso de Irán, en el que el relato nuclear tiene un claro trasfondo anti-imperialista. El discurso despliega una serie de pautas emocionales en las que la oposición contra el “régimen global de apartheid nuclear” se asemeja a la lucha histórica contra las potencias imperialistas. Además, las identidades de los países del Tercer Mundo tienden a añadir un fuerte componente emocional y una dimensión de humillación y orgullo a la definición del antagonismo basada en el modelo “nosotros-contraellos”, y tiene también un impacto muy fuerte en el sentimiento colectivo de soberanía. Esta disposición emocional entra en conflicto con el orden nuclear internacional, en el que las antiguas potencias coloniales, o aquellos que son percibidos como sus sucesores, reclaman una supremacía por medio de un acuerdo desigual impuesto a través de un régimen de salvaguardia que a menudo es percibido como una violación del sentimiento de soberanía y dignidad nacional definido por los estados post-coloniales. El fuerte sentimiento de soberanía puesto de manifiesto por los estados post-coloniales y su búsqueda de “un lugar apropiado en la mesa” de la arena internacional, que a menudo se traduce en un sentido muy pronunciado de prestigio nacional y de estatus, son dos condiciones cruciales para la emergencia de una predisposición positiva respecto al desarrollo de una tecnología nuclear.

Esta glorificación de la tecnología nuclear es particularmente observable en aquellos países en los que los responsables del discurso nuclear son los miembros de una élite política con una concepción muy acusada de la identidad nacionalista. Como observa Jacques E. C. Hymans, los nacionalistas

ven su nación como algo naturalmente en desacuerdo con un enemigo externo, y al mismo tiempo, y de un modo igualmente natural, como su igual o incluso como algo superior. Dicha concepción tiende a generar las emociones del miedo y el orgullo un cóctel psicológicamente explosivo. Llevados por el miedo y el orgullo, los nacionalistas antagonísticos desarrollan un deseo de poseer armas nucleares que va más allá del simple cálculo y que es una forma de auto-expresión. Así, a pesar de la tremenda complejidad que comporta la opción nuclear, los líderes políticos que optan por la bomba tienden a no dar marcha atrás. Para ellos, a diferencia de para la mayoría de sus pares, la opción por las armas nucleares no es una solución precaria ni un posible último recurso, sino una necesidad absoluta (18).

Los actores nacionalistas definen la relación con “el otro” exclusivamente en términos antagonísticos y tienden a sentirse atraídos por la sensación de inmunidad simbolizada por las armas nucleares en su calidad de artefactos disuasorios. El orgullo o, si se prefiere, el deseo de estatus, es el segundo elemento decisivo de su concepto identitario. Denota la dimensión vertical de la relación entre el auto-definido “nosotros” y el antagonista. Este deseo de estatus se traduce en una actitud que favorece la adquisición de la bomba si a) el auto-definido “nosotros” iguala o supera al “otro” en términos de estatus, y b) si el “otro” posee armas nucleares que son percibidas como un elemento que contribuye a su estatus. Esto último es de particular importancia. Es razonable asumir que la mayoría de estados definen su posición al menos en términos igualitarios en comparación con aquellos a quienes perciben como sus antagonistas. Solamente si se piensa que el antagonista deriva su elevado estatus del hecho de poseer armas nucleares, el deseo de estatus se traduce realmente en la aspiración de poseer la bomba.

La instrumentalización del tema nuclear por parte de los líderes políticos de Irán suscita la cuestión de la relación existente entre el tipo particular de régimen político iraní con su rumbo nuclear. Generalmente, las estructuras en las que se enmarca la toma de decisiones nucleares por parte de los proliferantes nucleares de segunda generación no es particularmente propicia al control democrático. El sistema de dos clases de países poseedores de armas nucleares creado por el TNPN en 1968 limitaba el número de estados poseedores de armas nucleares reconocidos a los

(18) HYMANS, JACQUES E.C.: “The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy”. Cambridge: Cambridge University Press 2006; 2.

cinco países que habían llevado a cabo pruebas nucleares antes de 1968. Al deslegitimar (e ilegalizar) los programas nucleares armamentísticos de todos los estados no reconocidos formalmente como estados poseedores de armas nucleares, el TNP proporciona fuertes incentivos a los proliferadores de segunda generación de las últimas cuatro décadas para desarrollar sus programas nucleares con opacidad para de este modo evitar las sanciones internacionales. Un efecto inmediato de la opacidad es el aislamiento del proliferante del programa nuclear respecto al mando militar convencional y a las estructuras de control, así como a la toma de decisiones políticas transparentes por parte de los dirigentes políticos. Esta delgada cadena de mando y control promueve el abuso del razonamiento “ad hoc” y de la improvisación por parte de los líderes políticos, y normalmente limita el papel del consejo de los expertos. Además, aumenta su susceptibilidad a los intereses particularistas de la burocracia nuclear por el hecho de limitar el número de actores con derecho a veto.

Los intereses particularistas de determinados actores dentro del proceso de toma de decisiones políticas tienen una gran influencia en el rumbo nuclear de Irán. Mediante su control de la opinión pública, la élite política es capaz de crear una disposición pública positiva hacia la tecnología nuclear basándose en la construcción de las percepciones amenazadoras, y, de un modo todavía más significativo, adscribiendo valores simbólicos a los artefactos nucleares: orgullo nacional, dignidad colectiva, o los correspondientes contravalores negativos como la falta de respeto y el insulto colectivo. De este modo, la opinión pública desempeña el papel de amplificador de las normas relativas a la tecnología nuclear. Este fenómeno hace hincapié en el problema usando el concepto de opinión pública formulado por Locke como baremo con respecto al cual debe medirse la actuación gubernamental dentro del contrato social. Particularmente en el campo nuclear, la correcta administración de la política exterior requiere un determinado grado de planificación estratégica a largo plazo, la toma en consideración de una compleja serie de opciones y condiciones, así como una buena dosis de pragmatismo y autocontención. Estas cualidades son frecuentemente incompatibles con la dinámica de la opinión pública. Debido a su simbolismo inherente, el tema nuclear tiende a ser públicamente debatido de un modo emotivamente muy intenso, a menudo apasionadamente. Los peligros de esta dinámica han sido puestos de relieve por Hans J. Morgenthau:

Una política exterior que sea apasionadamente y abrumadoramente respaldada por la opinión pública no tiene por qué ser necesaria-

mente, sólo por esta razón, una buena política exterior. Al contrario, la armonía entre la política exterior y la opinión pública puede muy bien haberse alcanzado pagando por ella el precio de renunciar a los principios de una buena política exterior para poder atender a las preferencias poco sólidas de la opinión pública (19).

Energía nuclear

A pesar del hecho de que Irán ocupa el segundo lugar del mundo por su cantidad de reservas conocidas de gas y petróleo, ya en la década de los sesenta, bajo el gobierno del Sha Mohammed Reza Pahlavi, se desarrollaron planes para sustituir el petróleo por otras fuentes de energía. Estos planes recibieron el apoyo explícito del que entonces era el principal importador de petróleo iraní, Estados Unidos, que proporcionó a Irán tecnología nuclear. No solamente le hizo entrega de dos reactores experimentales, sino que en 1975, el entonces Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger firmó el Memorandum 292 de Decisión sobre Seguridad, que permitía la transferencia de tecnología nuclear a Irán por valor de 6 mil millones de dólares. La cooperación entre Estados Unidos e Irán preveía la construcción de 23 reactores nucleares hasta el 2000, y en 1976 EEUU ofreció construir una planta de reprocesado de plutonio que tenía que permitir a Irán completar el ciclo de dotarse de combustible nuclear. Si este acuerdo no hubiera sido cancelado en el transcurso de la revolución iraní de 1979, hubiera proporcionado a Irán el plutonio suficiente para construir un arsenal nuclear con todas las de la ley. Sobre este trasfondo de los orígenes norteamericanos del programa nuclear iraní, en el contexto de su actual discurso nuclear, la postura norteamericana es vista esencialmente como hipócrita.

Todavía más resquemores produjo la abrupta retirada de todos los proyectos relacionados con la energía nuclear por parte de los países occidentales después de la revolución jomeinista, que llevó al abandono del programa nuclear iraní durante la mayor parte de la década de los ochenta y hasta el final de la guerra con Irak en 1988.

Según el punto de vista de la mayoría de los líderes de opinión iraníes, la fuerte protesta occidental contra la actual crisis nuclear viene principalmente causada por la lucrativa cooperación de Rusia y China con Irán, que

(19) MORGENTHAU, HANS J.: "Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace". Boston: McGraw Hill, 1993, p.161.

fue acordada durante los años 1995 y 1996, respectivamente. El acuerdo nuclear firmado en 1995 con Rusia tenía como principal objetivo garantizar la finalización del reactor nuclear de Bushehr, que había sido construido en aproximadamente un 80% por parte de empresas alemanas durante la década de los setenta, y que permanecía inconcluso desde entonces. La construcción de dicho reactor, en la que colaboran más de tres mil técnicos rusos, estaba inicialmente previsto que se completara en el año 2005, pero sigue sin terminar en el 2007. Aunque Rusia insistía en la legalidad de su trato nuclear con Irán como miembro del TNP, lo cierto es que de momento ha suspendido su proyecto del reactor de Bushehr en 2007. Aunque la justificación que se ha dado oficialmente por esta interrupción son los atrasos en los pagos financieros iraníes, este cambio en su postura actual respecto a la anterior está indudablemente relacionado con la exigencia rusa de que Irán suspenda sus actividades de enriquecimiento de uranio como condición previa para reanudar la cooperación nuclear.

Decisiva en este contexto es la instalación nuclear de Natanz, en la que se están construyendo una gran cantidad de centrifugadoras de gas para el enriquecimiento de uranio, destinadas a la futura producción de barras de combustible. De acuerdo con las declaraciones iraníes, el enriquecimiento de uranio está planificado hasta alcanzar el tope de un 3,5 por ciento de U235, lo que sería suficiente para abastecer las plantas de energía nuclear para usos civiles (20). La producción de este grado de LEU (Low Enriched Uranium o uranio de bajo enriquecimiento) se lleva a cabo de acuerdo con las normas establecidas por el régimen de salvaguardia establecido por el TNP y la AIEA, y con la convicción, ampliamente compartida por la opinión pública iraní, de que ello forma parte inalienable del derecho que tiene Irán al desarrollo y a la prosperidad económica.

Incentivos estratégicos para la nuclearización de Irán

Irán está rodeado de estados con los que la República Islámica tiene relaciones tensas u hostiles, muchos de los cuales son aliados de Estados Unidos. Con su vecina Arabia Saudí, Irán compite por la supremacía regional. Como miembro que es de la OTAN, Turquía podría servir como base de incursiones aéreas por parte de Estados Unidos en un posible conflicto militar. Además, EEUU tiene bases operativas en países cercanos como Pakistán y Azerbaiyán; en los igualmente vecinos Irak y Afganistán tiene

(20) Para la producción de cabezas u ojivas nucleares con finalidades bélicas, el enriquecimiento de U235 que se necesitaría alcanzar sería de un 90 por ciento.

desplegados más de 130.000 soldados (2007). En el Golfo Pérsico, la marina de los EEUU tiene permanentemente desplegado al menos un portaaviones. En febrero del 2007, esta flota fue reforzada con un segundo portaaviones. Este entorno estratégico completamente hostil se ve agravado todavía más por el hecho de que cuatro actores regionales decisivos –Rusia, Pakistán, Israel y Estados Unidos– poseen armas nucleares. Dos de estas potencias nucleares, Israel y Estados Unidos, han contemplado al menos la posibilidad de utilizarlas en caso de una escalada de la crisis nuclear. En suma,

hay un montón de posibles razones para los esfuerzos de proliferación nuclear por parte de Irán, incluyendo el deseo de alcanzar independencia estratégica, adquirir un estatus regional, desafiar los intereses de Estados Unidos en la región del Golfo Pérsico, disuadir a Israel, y contrarrestar una erosión de las capacidades convencionales iraníes (21).

A pesar de su compleja situación desde el punto de vista de la seguridad, los negociadores y académicos occidentales se mostraban reacios a tener en cuenta las preocupaciones de Irán relativas a la seguridad. Según el punto de vista dominante entre ellos, los motivos securitarios implícitos en la nuclearización iraní se basan en una lógica de las que acarrea su propio cumplimiento en la creación de las amenazas que pretende evitar. Desde este punto de vista, “es difícil encontrar un motivo estratégico plausible para la pretensión iraní de poseer armas nucleares” (22).

Solamente los países europeos estaban dispuestos a ofrecer garantías de seguridad y un compromiso vinculante de no amenazar a Irán con los arsenales nucleares británicos y franceses. Considerando el papel relativamente menor que desempeñan los países europeos en los cálculos estratégicos iraníes, estas concesiones fueron consideradas ampliamente irrelevantes por los dirigentes políticos iraníes.

En el contexto del discurso iraní, la dimensión securitaria de su programa nuclear desempeña un papel ambiguo. Formalmente, una relación entre su programa nuclear y su incómoda situación securitaria es enfáticamente negada por el gobierno iraní. Así y todo, reacciona de un modo muy sensible a la distinción retórica que establece Occidente entre “esta-

(21) MCINNIS, KATHLEEN J.: “Extended Deterrence: The U.S. Credibility Gap in the Middle East”. *The Washington Quarterly*, verano del 2005; p. 171.

(22) RUBIN, SHARAM / ROBERT S. LIWAK: “Debating Iran’s Nuclear Aspirations”. *The Washington Quarterly*, vol. 26 (4), otoño de 2003; p. 103.

dos poseedores de armas nucleares responsables”, por un lado, y estados ilegítimamente nucleares y rebeldes por otro.

UN DIÁLOGO DE SORDOS: LAS CONVERSACIONES NUCLEARES ENTRE IRÁN Y OCCIDENTE

La larga historia de las tensas relaciones entre Irán y Occidente

La retórica nacionalista y antioccidental aplicada por el gobierno iraní del presidente Mahmoud Ahmadinejad, la ambición de exportar las ideas revolucionarias islámicas por parte del gobierno iraní que se ponen de manifiesto en su respaldo a grupos como el Hizbollah libanés, y la ambición tradicional de constituirse a sí mismo como potencia regional hegemónica, son factores que contribuyen a la percepción desplegada en los países occidentales de que Irán representa una amenaza extrema. Esta percepción se ve todavía más agravada por la latente actitud islamofóbica existente en muchas sociedades occidentales y que surgió como consecuencia de los ataques perpetrados en el World Trade Center el once de setiembre de 2001. Un rasgo importante de la retórica belicosa y bravucona que se da entre los países occidentales e Irán es la tipificación estereotípica que cada uno de ellos hace del otro. La simplificación excesiva y la demonización, dos de los rasgos típicos de los estereotipos, hacen que la gente razone en función de los términos moralmente simples del bien absoluto y el mal absoluto. Una actitud negativa hacia el antagonista hace que el actor perciba las diversas políticas del otro, complejas y a menudo contradictorias, con una misma y evidente parcialidad. Las imágenes estereotípicas son de este modo notablemente persistentes en el tiempo. Los actores no adaptan fácilmente sus percepciones estereotípicas a la realidad, sino, muy al contrario, tienden a ajustar los hechos reales a sus percepciones previas: “El mundo de nuestros estereotipos no es necesariamente el mundo que nos gustaría que fuera. Es simplemente el tipo de mundo que esperamos que sea” (23).

La persistencia de las creencias preexistentes ocupa un lugar destacado en los argumentos aducidos en esta confrontación desde los cambios políticos a corto plazo de la política antagonística o de los cambios estructurales a corto plazo del entorno estratégico. Además, la simplifica-

(23) WALTER LIPMAN, citado en JERVIS, ROBERT: “Perception and Misperception in International Politics”. Princeton: Princeton University Press 1976; 372.

ción excesiva lleva a la *consistencia cognitiva irracional*: una vez que el relato de la tecnología nuclear ha creado sus valores simbólicos positivos, estos valores son atribuidos a diversos temas que no guardan entre sí una relación lógica. Cuando se toma la decisión en favor de la construcción de una tecnología nuclear, la postura afirmativa se defiende vigorosamente y los desertores en la arena doméstica son categóricamente rechazados. Estas fuerzas que favorecen la intensificación de la escalada son calificadas por Jacques E. C. Hymans con el nombre de efecto de “cierre de filas en torno a la bandera” (24). La retórica a menudo estridente e intransigente es una forma de reafirmarse a sí mismo acerca de la coherencia de la propia decisión. Robert Jervis se refiere a este fenómeno como *disonancia cognitiva*:

La contribución central de la teoría de la disonancia cognitiva es el argumento de que la gente trata de justificar su propio comportamiento –asegurarse a sí mismos– que han hecho el mejor uso posible de toda la información que tienen o que deberían tener a su disposición para creer que no han usado sus recursos de un modo insensato, para ver que sus acciones son dignas de elogio y coherentes... Para construir posturas defendibles que respalden la imagen que se forjan de sí mismos, las personas a menudo tienen que reorganizar sus percepciones, evaluaciones y opiniones. Para confirmar que sus decisiones han sido las correctas, a menudo se ven obligados a incrementar el valor que dan a lo que han conseguido y a quitar importancia a lo que han sacrificado. Separando las alternativas previas y sopesando mucho los costes que pueden comportar, se alienan la inercia y el gradualismo. Cada paso que se da en el proceso de desarrollar una política añade presiones psicológicas a la hora de dar nuevos pasos (25).

La defensa intransigente e incondicional que hace el gobierno iraní del rumbo nuclear que ha emprendido choca con los estereotipos imperantes en las sociedades occidentales, y despliega los fundamentos ideológicos y religiosos del régimen político iraní como particularmente intransigentes y agresivos. En este contexto, la disputa sobre el tema nuclear se presenta más como un síntoma y menos como una causa de hostilidades mutuas. Desde la revolución iraní de 1979 y la posterior crisis de los rehe-

(24) HYMANS, JACQUES E.C.: “The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy”. Cambridge: Cambridge University Press 2006; 45.

(25) JERVIS, ROBERT: “Perception and Misperception in International Politics”. Princeton: Princeton University Press 1976: 406.

nes, la relación mutua se ve afectada por una serie de contratiempos recurrentes: el apoyo occidental a Irak en la guerra contra Irán, los atentados de Hizbollah en Beirut con el apoyo de Irán, el derribo de un avión de pasajeros iraní por un buque de guerra norteamericano en 1988, el embargo total contra Irán establecido por Estados Unidos en 1994, los atentados de Hizbollah en Arabia Saudí en 1996 y el alarmante discurso sobre el “eje del mal” del presidente norteamericano George W. Bush en enero del 2002, entre muchos otros.

En las relaciones de Irán con los países occidentales, y con los EEUU en particular, el ataque al World Trade Center del 11 de setiembre de 2001 jugó un papel ambiguo. Inmediatamente después del ataque, el gobierno iraní lo condenó y expresó tácitamente su aprobación de la subsiguiente guerra en Afganistán. A pesar de sus movimientos cautelosamente reconciliatorios, la retórica revolucionaria islámica, que es una parte inherente del proceso político iraní, chocó gravemente con los discursos de política exterior de aquel momento en los países occidentales, muy emocionalmente cargados y que claramente contenían elementos islamofóbicos. Esta predisposición emocional se reflejó especialmente en el discurso sobre el “eje del mal” en enero del 2002 y, de un modo más significativo, en la doctrina militar norteamericana que llegó a ser conocida como la doctrina Bush y que se hizo pública en noviembre del 2002. Junto a este clima hostil en los países occidentales hacia Irán, la motivación iraní para continuar con su rumbo reconciliatorio se vio aún más dificultada por dos acontecimientos importantes: primero, la invasión de Irak encabezada por los EEUU incrementó la inquietud de Irán por la cuestión de la seguridad. Segundo, la llegada al poder del presidente iraní Ahmadinejad, que había utilizado una retórica claramente antioccidental durante la campaña electoral, cerró la puerta a los movimientos reconciliatorios del gobierno iraní recién elegido. En 2002, justo cuando todas estas dinámicas negativas habían hecho que las relaciones de Irán con los países occidentales tocasen fondo, estalló la crisis nuclear después que se supiera de la existencia de plantas nucleares secretas.

El conflictivo diálogo nuclear

La retórica a menudo intransigente desplegada en las negociaciones entre Irán y los países occidentales aumentó en gran medida la desconfianza y las sospechas y llevó finalmente a la determinación, por parte de Irán, de desarrollar su programa nuclear. En el contexto de este clima belicoso, el desacuerdo irreconciliable sobre la interpretación de las disposi-

ciones del TNPV parece haberse vuelto inevitable. Este desacuerdo resulta sobre todo obvio en la interpretación que hace cada una de las partes del incompleto cumplimiento por parte de Irán del régimen de salvaguardias de la AIEA, que está obligado a acatar en virtud del Artículo III. Aún más problemática es la estrategia discursiva de los países occidentales encaminada a desdibujar la distinción entre la percepción de la amenaza que representa para su seguridad la política nuclear de Irán, por un lado, y su no cumplimiento de las disposiciones del TNPV, por el otro. La ambigüedad de esta estrategia se hace visible en los intentos de reducir el programa iraní de enriquecimiento de uranio, que posiblemente plantea una importante amenaza a la seguridad de los países occidentales, pero que en sí mismo no es una violación de principio de las normas del TNPV. En este contexto, la aprobación de la resolución 1737 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exigiendo la suspensión de las actividades de enriquecimiento de uranio y, al mismo tiempo, el tácito o explícito respaldo de los países occidentales a los países poseedores de armas nucleares no firmantes del TNPV, causaron un deterioro posterior de las relaciones de Irán con los países occidentales. En el marco del debate nuclear iraní esta aplicación de un doble baremo con respecto a la interpretación de las disposiciones del TNPV aumentó en gran manera las percepciones del TNPV como un instrumento desigual, discriminatorio e ilegítimo establecido por los países occidentales que dominan el discurso internacional.

La postura iraní en el diálogo nuclear con los países occidentales se basa en tres paradigmas. Primero, insiste en que su programa nuclear tiene exclusivamente propósitos civiles. Está motivado por el intento iraní de diversificar su suministro energético y de aumentar su seguridad energética, que parece verse particularmente desafiada por el crecimiento de su población, que se ha doblado en los últimos veinte años, y por el correspondiente fuerte incremento en el consumo de energía. Además, la energía nuclear es considerada una alternativa barata en un contexto en el que los precios del petróleo se están incrementando.

Segundo, apunta a la naturaleza no discriminatoria del TNPV, que reconoce el derecho de todos sus miembros a desarrollar un programa nuclear civil independientemente del tipo de régimen o de su postura en política exterior. De acuerdo con la postura oficial de Irán, la ignorancia de los países occidentales respecto a este principio se hace más obvia si se tiene en cuenta su aceptación tácita de los programas nucleares de la India, Pakistán y, particularmente, Israel, ninguno de los cuales es miembro del TNPV.

Tercero, Irán señala que el objetivo original del TNPN es llegar a un desarme nuclear total. Ninguno de los interlocutores nuclearmente armados que negocian con Irán está considerando seriamente el desarme nuclear, o ni siquiera preparándose para reducir el papel de su arsenal nuclear en su política de defensa. La insistencia con que el gobierno presidido por Mahmoud Ahmadinejad, respaldado por una sólida mayoría de la población iraní, se aferra a estos tres principios, viene causada por un resentimiento normativo y emocional hacia aquellas potencias occidentales que dirigen el debate sobre la no proliferación, y por encima de todo los EEUU. Esta predisposición se basa en un sentimiento profundamente arraigado de estar siendo humillados y discriminados por las potencias occidentales, lo que una vez más se enraiza en la interpretación de varios acontecimientos en la historia reciente, empezando por el golpe de estado dirigido por Estados Unidos contra el gobierno iraní democráticamente elegido del primer ministro Mohammed Mossadegh, y la restauración del régimen del Sha en la década de los cincuenta. El conocimiento de la ayuda que prestaron los americanos al programa iraquí de armas químicas durante la primera Guerra del Golfo en la década de los ochenta, que provocó terribles matanzas entre los soldados y la población civil iraní, desempeña un papel prominente en los actuales sentimientos antioccidentales. En la percepción iraní, este rasgo histórico choca con la utilización de argumentos morales en la estrategia discursiva americana durante la reciente crisis nuclear.

La postura occidental, por otra parte, está por encima de todo, motivada por la grave inquietud de que el programa nuclear iraní tiene como objetivo el desarrollo de armas nucleares. La prueba más evidente de esto es la planta de enriquecimiento de uranio que se está construyendo actualmente en Natanz, y que parece excesivamente grande si el propósito real es emplearla meramente para la producción de LEU, y que, una vez completada, tendría capacidad suficiente para enriquecer uranio con finalidades armamentísticas. En función de otros indicadores como

la implicación del ejército iraní en el programa nuclear, el secretismo que rodea el programa nuclear, y el ocultamiento de información que no han dado a conocer públicamente o que no han compartido plenamente con la AIEA, los países [occidentales] calculan que Irán está activamente persiguiendo la producción de armas nucleares y no solamente edificando la capacidad productiva que le permitiría esta opción en el futuro (26).

(26) EINHORN, ROBERT J.: "A Transatlantic Strategy on Iran's Nuclear Program". The Washington Quarterly, Otoño 2004, p.24.

La valoración de la determinación de Irán de construir la bomba, sin embargo, parece arbitraria y políticamente motivada. De hecho, “la lentitud del ritmo de crecimiento del programa nuclear iraní es incompatible con la noción de un régimen decidido a adquirir armas a toda costa” (27).

Generalmente, la necesidad de Irán de desarrollar un programa de energía nuclear civil es cuestionada por los líderes de opinión occidentales, que destacan la existencia de grandes reservas de gas y petróleo en suelo iraní. Este argumento, sin embargo, es diametralmente opuesto a los argumentos aducidos a favor de la ayuda occidental al programa nuclear iraní durante la década de los setenta. Y además contradice las razones dadas a favor de la cooperación nuclear de varios países occidentales con India, concluida en el 2006, y que fue justificada por la necesidad de sustituir el consumo de petróleo indio para contribuir a la estabilización del precio global del petróleo. Claramente, tales argumentos económicos parecen meras estrategias discursivas, pues las principales objeciones contra el desarrollo del programa nuclear iraní están indudablemente relacionadas con el tema de la seguridad.

Las preocupaciones securitarias occidentales con respecto a la nuclearización de Irán son múltiples. En primer lugar, se teme que Irán sea capaz de desarrollar misiles balísticos de tipo nuclear y de alcance medio que podrían amenazar a los países europeos y, a más largo plazo, posiblemente también misiles balísticos intercontinentales capaces de llegar a los Estados Unidos. Además, se teme que la tecnología para la fabricación de armas nucleares podría proliferar a otros países y posiblemente caer en manos de actores radicales no estatales. En términos regionales, un potencial arsenal nuclear iraní constituiría una grave amenaza para Israel, un estado cuyo derecho a la existencia ha sido puesto repetidamente en cuestión por el gobierno iraní del presidente Ahmadinejad. Además, ello tendría consecuencias en el equilibrio de poder de la región del Golfo, que desencadenaría incentivos en pro de la proliferación nuclear entre los principales rivales estratégicos de Irán en la región, por encima de todos Arabia Saudí. También pondría en peligro el control occidental sobre la mayor reserva de recursos petrolíferos del mundo. El hecho de que el 40% del suministro global de petróleo sea transportado a través del Estrecho de Ormuz pone de relieve la importancia vital que tiene este aspecto geopolítico de la cuestión para los formuladores de políticas occidentales.

(27) MONTGOMERY, ALEXANDER H.: “Ring in Proliferation: How to Dismantle an Atomic Bomb Network”. *International Security*, vol. 30 (2), otoño 2005, p.166.

Como en el caso de la percepción iraní de las actitudes occidentales, muchos formuladores de políticas occidentales y amplios segmentos de la opinión pública experimentan un profundo sentimiento de sospecha que tiene sus raíces en una serie de resentimientos normativos y emocionales. Estos están causados principalmente por hechos históricos como la crisis de los rehenes de 1979/80, así como por la ayuda que presta Irán a grupos radicales como el Hizbollah libanés.

En general, el sesgo emocional en la percepción mutua es la razón más decisiva de por qué la crisis nuclear sufrió una escalada en el período entre el 2003 y el 2006, a pesar de las continuas inspecciones de la AIEA y de las garantías relativas a que las pruebas de la existencia de un programa nuclear armamentístico activo por parte de Irán no eran convincentes. Una propuesta por parte de los dirigentes políticos iraníes de revelar todas sus actividades nucleares y de iniciar una tanda de negociaciones en Suiza para resolver la crisis no recibió respuesta alguna por parte del gobierno norteamericano. Esto fue considerado por los dirigentes iraníes como una grave humillación, que posteriormente desbarató unos movimientos reconciliatorios por parte de la UE y de Rusia. La UE ofreció proporcionar tecnología nuclear no utilizable con fines armamentísticos, como reactores de agua ligera y garantías securitarias. Rusia ofreció enriquecer uranio en un proyecto conjunto con Irán en suelo ruso. Claramente, dichos intentos de desescalada por parte de la AIEA, la UE y Rusia perdieron popularidad. En su lugar, una serie de provocaciones sin relación alguna con el tema nuclear, como la negativa por parte de Estados Unidos a conceder visados a unos funcionarios iraníes que querían participar en una reunión de las Naciones Unidas en Nueva York, la detención de cinco miembros del consulado iraní por tropas americanas en la ciudad iraquí de Erbil, o la detención por fuerzas militares iraníes de 15 miembros de la British Navy en el río Shat el-Arab, han dominado el discurso nuclear que ha estado por ello muy emocionalmente cargado. Más problemática ha sido incluso la instrumentalización de la crisis por parte de los dirigentes políticos iraníes y norteamericanos con propósitos partidistas. Una postura firme e inflexible en la política de seguridad del país parece ser considerada crucial por la administración norteamericana del presidente George W. Bush para conseguir apoyo popular en su país. Igualmente, la adopción de una postura populista antioccidental en la crisis nuclear parece ser una opción particularmente atractiva por parte del presidente Mahmoud Ahmadinejad para distraer a la atención pública de las crecientes dificultades económicas y poder ganar apoyo popular electoral.

¿SIRVE PARA ALGO LA COERCIÓN? SOBRE LAS SANCIONES Y LAS OPCIONES MILITARES

El papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Desde noviembre del 2003, cuando el Director General de la AIEA Mohamed El Baradei hizo público un informe dirigido a la Junta de Gobernadores de la AIEA afirmando que Irán no cumplía del todo sus obligaciones con respecto al régimen de salvaguardia de la AIEA en lo relativo a proporcionar información completa sobre su programa de enriquecimiento de uranio, dio comienzo una intensa negociación entre los miembros de la Junta sobre las medidas apropiadas a tomar para responder al supuesto incumplimiento iraní. Algunos de los participantes hicieron hincapié en la insistencia de El Baradei según la cual no había ninguna evidencia de que Irán estuviese realmente llevando a cabo un programa nuclear armamentístico, y consideraron la incompleta información proporcionada como meras omisiones técnicas de poca importancia. Otros interpretaron la estrategia de ocultamiento de Irán como un claro indicio de que el país se había embarcado en una senda conducente al desarrollo de un completo arsenal nuclear, y propusieron la toma de medidas drásticas de una forma inmediata. Irán trató de apaciguar las preocupaciones internacionales firmando el Protocolo Adicional al régimen de salvaguardias de la AIEA en diciembre del 2003, y comprometiéndose a suspender sus actividades de reprocesado de plutonio y de enriquecimiento de uranio. Sin embargo, nunca llegó a ratificar el Protocolo. En agosto del 2005, detuvo su implementación y relanzó sus actividades de enriquecimiento y reprocesado. La Junta de Gobernadores reaccionó de inmediato declarando formalmente que Irán no estaba cumpliendo el Artículo III del TNP ni el correspondiente régimen de salvaguardia de la AIEA. En la decisiva asamblea celebrada en febrero del 2006, la Junta solicitó al Director General que emitiese un informe sobre el no cumplimiento de Irán al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. También exigió a Irán el cese de todas sus actividades de enriquecimiento y reprocesado, y que permitiese a los inspectores de la AIEA verificar que el cese era efectivo. A continuación, exigió a Irán que abandonase sus planes para la construcción de un reactor nuclear moderado de agua pesada, y que ratificase y cumpliera el Protocolo Adicional de la AIEA. El 26 de marzo del 2006, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pidió a Irán que cooperase con los inspectores de la AIEA, y que proporcionase toda la información que le solicitase la Junta de Gobernadores de la AIEA. En su resolu-

ción número 1696, se dio a estas peticiones un carácter vinculante de acuerdo con la legislación internacional. Tras la negativa de Irán a satisfacer estas demandas, el 23 de diciembre del 2006, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución nº 1737, con la imposición de sanciones. Éstas incluían el bloqueo de la transferencia de tecnología y la congelación de los activos financieros de los iraníes relacionados con el programa nuclear. En febrero del 2007, un informe del Director General de la AIEA Mohammed El Baradei aseguraba que Irán seguía negándose a cumplir las resoluciones 1696 y 1737 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto llevó a la aprobación de la Resolución nº 1747, con una lista adicional de bienes y servicios sometidos a embargo.

Todas las resoluciones relativas a la crisis nuclear iraní se refieren al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y de este modo constituyen una ley internacional vinculante. Sin embargo, ninguna de las Resoluciones se refiere explícitamente al Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, que permite el uso de la fuerza militar en caso de no conformidad. Dentro de la ONU, las principales fuerzas impulsoras detrás del gradual incremento de la presión sobre Irán para hacerle abandonar su programa de enriquecimiento de uranio son los países occidentales, sobre todo los EEUU, y en menor medida la UE. Rusia y China mantienen una postura moderada que refleja sus intereses duales en juego. Primero, en el caso de estos dos países hay importantes intereses económicos detrás de sus motivaciones de impedir fuertes sanciones económicas. Y en el caso de China también influye su tradicional oposición a cualquier forma de intervencionismo. Pero, en segundo lugar, ambos países tienen un claro interés en impedir que Irán pueda construir un arsenal nuclear, lo cual plantearía una amenaza potencial a su propia seguridad y reduciría el valor político de su posición privilegiada como estados poseedores de armas nucleares. Junto al grupo de países occidentales, y a los dos actores independientes Rusia y China, otros dos grupos de actores internacionales juegan un papel en la crisis nuclear: el grupo de países islámicos, y el Movimiento de No-Alineados.

La solidaridad islámica desempeña un papel importante en la actitud que muchos países musulmanes adoptan en la crisis nuclear. En éstos, importantes secciones de la sociedad son particularmente susceptibles a la retórica populista antioccidental aplicada por el presidente Ahmadinejad. Este respaldo popular choca con los genuinos intereses securitarios en los países vecinos de Irán, particularmente los de la región del Golfo.

En las instituciones de la AIEA y de la ONU, los países miembros del Movimiento de No-Alineados resultaron ser los más escépticos respecto a la imposición de sanciones contra Irán. Por ejemplo, durante el período de las prolongadas discusiones en la Junta de Gobernadores de la AIEA, entre enero y marzo del 2006, los miembros representantes de los países del Movimiento de No-Alineados –entre los que había 16 de los 35 miembros de la Junta– fueron capaces de prolongar la decisión de informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y mitigaron de un modo significativo la lista de sanciones sugeridas. Posteriormente, los países No-Alineados del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, especialmente Indonesia, Sudáfrica y Qatar pudieron atenuar aún más el borrador de las Resoluciones 1696, 1737 y 1747. Esta oposición a adoptar una postura de mayor dureza contra Irán está motivada por la inquietud de estos países de que el caso de Irán pueda servir como precedente a los intentos estadounidenses de prohibir el desarrollo de las capacidades de enriquecimiento de uranio o de cualesquiera otros medios para producir combustible nuclear a todos aquellos países que todavía no disponen de ellos. En vez de ello, el Movimiento de No-Alineados insiste en el derecho no discriminatorio de todos los países a usar la energía nuclear con finalidades pacíficas y a completar el ciclo del combustible nuclear. Junto a estas inquietudes, los estados miembros del Movimiento de No-Alineados insistieron asimismo en la necesidad de incluir el objetivo de crear una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, incluido Israel. Este objetivo fue finalmente incluido en la Resolución 1737 sin la mención explícita de Israel.

Opciones militares

En el curso de las negociaciones de Irán con los países occidentales sobre su programa nuclear, los planes de los responsables militares y estratégicos israelíes y norteamericanos de atacar las instalaciones nucleares iraníes fueron regularmente filtrados a la prensa, y en enero del 2006, el gobierno francés amenazó explícitamente con un ataque nuclear en caso de que el gobierno iraní posibilitara el acceso a su potencial nuclear a los grupos islamistas radicales.

Oficialmente, los EEUU declararon que un Irán armado con armas nucleares no era una opción aceptable. Esta posición categórica implica el uso de la fuerza como *ultima ratio* para impedir la nuclearización de Irán. En consecuencia, el presidente norteamericano George W. Bush señaló en varias ocasiones que los EEUU podían detener un potencial programa de

armas nucleares con un primer ataque unilateral a las instalaciones nucleares iraníes si los demás medios se mostraban incapaces de hacerlo. Esta opción militar podría incluir el uso de las armas nucleares tácticas. Los EEUU han desplegado un número importante de bases militares en países vecinos como Irak, Turquía, Azerbaiyán, Afganistán y Pakistán, y en el 2006 enviaron además un segundo grupo de portaaviones al Golfo Pérsico además del grupo ya presente de un modo permanente en la región.

El efecto de un ataque militar contra las instalaciones nucleares iraníes sería, en el mejor de los casos, ambiguo. Como ha dicho Joseph Cirincione, un ataque militar

aceleraría, en vez de diferir, el programa nuclear iraní. Se demostraría que los halcones de Teherán están en lo cierto cuando afirman que lo único que puede detener a los Estados Unidos es una bomba nuclear. Los líderes iraníes podrían responder con un programa nuclear intensivo capaz de producir una bomba en pocos años (28).

De hecho, las amenazas percibidas por Irán en sus antagonistas nuclearmente armados EEUU e Israel podrían ser motivos decisivos para que siguieran buscando un artefacto disuasorio nuclear, tal como sugiere la Teoría de la Disuasión.

Errores estructurales de las estrategias de negociación occidentales

Los líderes de opinión occidentales están divididos entre el grupo de los fatalistas de la proliferación, que consideran imposible impedir que Irán –o, si se quiere, cualquier otro país– adquiera armas nucleares si quiere hacerlo, y los optimistas de la disuasión, que creen en la habilidad por parte de los países occidentales de contener a Irán una vez esté en posesión de la bomba (29). Mientras que los optimistas creen que disuadir a un Irán nuclear es posible, e incluso los hay que sugieren que la situación de disuasión mutua aumentará la estabilidad estratégica en la región del Golfo, su principal inquietud son los peligros procedentes de unas estructuras deficientes de mando y control, y la posible transferencia del control de las armas nucleares o de material nuclear en manos de grupos radicales en el interior de la Guardia de Corps Revolucionaria Islámica o, como en un escenario más de pesadilla, en manos de actores radicales islamistas no estatales.

(28) CIRINCIONE, JOSEPH: "Food Me Twice". Foreign Policy, edición online, marzo de 2006.

(29) SAGAN, SCOTT D.: "How to Keep the Bomb From Iran", Foreign Affairs, vol. 85, nº 5, septiembre / octubre 2006, pp.45-59.

Las sanciones negativas y las amenazas de usar la fuerza militar se consideran principalmente instrumentos para obligar a Irán a cumplir las normas contra la difusión de la tecnología de las armas nucleares. Las sanciones positivas recompensando el cumplimiento, por otro lado, no figuran de un modo prominente en el repertorio de las estrategias negociadoras de los países que dirigen el diálogo nuclear con Irán. La razón de ello es la falta de un consenso nacional en el interior de dichos países sobre el hecho de que ayudar a Irán en caso de conformidad es algo que está en sus respectivos intereses nacionales.

Un precedente del uso de la fuerza contra las instalaciones nucleares iraníes es el ataque aéreo llevado a cabo por Israel en 1981 contra el reactor nuclear iraquí de Osirak. Este incidente, sin embargo, mostró también los límites de esta opción: si bien el ataque causó una dilación en el programa nuclear de Irak, acabó siendo un fracaso en la medida en que no consiguió reducir la respectiva capacidad del país de desarrollar armas nucleares. Además, en el caso de Irán es muy probable que tenga un efecto contraproducente en la medida en que puede incrementar la determinación del país de desarrollar la bomba.

Esta intuición plantea un problema más general: mientras que las medidas coercitivas como la imposición de sanciones o la amenaza del uso de la fuerza militar se evalúan habitualmente junto con su impacto sobre la capacidad de Irán de desarrollar armas nucleares, su efecto sobre las intenciones de Irán de nuclearizarse no están claramente en el centro de los análisis occidentales. La escasa valoración del aspecto intencional del problema es común tanto a los fatalistas de la proliferación como a los optimistas de la disuasión. Si bien los primeros son más bien pesimistas respecto a las posibilidades de influir en las intenciones de los proliferantes, los segundos tienen como objetivo diluir las intenciones de los proliferadores de usar armas nucleares, pero no necesariamente la intención de adquirirlas.

A pesar de la indiferencia por el aspecto intencional del problema, una mirada más atenta al impacto de la aplicación de medidas coercitivas sobre las intenciones subyacentes a la política nuclear de Irán parece valer la pena. De acuerdo con el modelo explicativo esbozado más arriba, las intenciones de Irán están guiadas por dos motivaciones fundamentales, el temor y el orgullo (o, si se quiere, el prestigio). Las amenazas del uso de la fuerza tienen claramente como objetivo producir un efecto en la dimensión del miedo. De acuerdo con la Teoría de la Disuasión, estas amenazas

forman parte de la necesaria estrategia señalizadora para crear una situación de disuasión. Los modelos de disuasión subyacentes a esta lógica tienen que hacer frente al problema de que un posible ataque militar indudablemente tiene también un coste muy elevado para el estado que decide llevarlo a cabo. En consecuencia, la comunicación de esta amenaza como un prerequisite esencial de la disuasión carece de credibilidad. En otras palabras, para que la disuasión funcione, el estado que amenaza tiene que comunicar de un modo creíble su disponibilidad a emprender una acción si lo considera necesario, lo cual es racional en el momento de ser comunicado, pero irracional en el momento de ser llevado a cabo. Además, la previsible utilidad lógica de la Teoría de la Disuasión descarta que otras cosas aparte de consideraciones securitarias, desempeñen un papel en la matriz de beneficios de la opción nuclear de los estados. Al excluir los discursos cognitivos y sociales como el orgullo como factores relevantes, los modelos prácticos no pueden explicar de un modo exhaustivo por qué los dirigentes de Irán reaccionan de un modo desafiante frente a estas amenazas.

La oferta de sanciones positivas como las garantías securitarias parece ser la estrategia más prometedora para reducir de una manera efectiva la dimensión del miedo en los incentivos de Irán para la nuclearización. Aquí, una vez más, el impacto sobre la dimensión del orgullo es ambiguo. Si estas garantías se comunican de una forma paternalista o desdeñosa, ello podría tener un efecto negativo en la dimensión del orgullo por cuanto aumentaría las percepciones de humillación y discriminación. Solamente si se basase en un enfoque multilateral y equitativo, esta estrategia podría convertirse en un puente de plata para que Irán pudiera satisfacer sus deseos, tanto en términos de seguridad como desde el punto de vista del estatus. Cualquier acuerdo securitario exhaustivo e igualitario, sin embargo, tendría que incluir necesariamente a Israel, una condición que hasta ahora Estados Unidos se ha negado a aceptar.

Finalmente, la estrategia de buscar un cambio de régimen con la esperanza de que el gobierno recién establecido sea más abierto y cooperativo con respecto al tema nuclear parece más bien poco práctica. Ante todo, una injerencia activa en los asuntos iraníes y un apoyo explícito a las fuerzas de la oposición dentro del país por parte de los estados occidentales es muy probable que tenga un impacto negativo en la dimensión del orgullo de la política iraní, desacreditando con ello a estas fuerzas opositoras como simples agentes occidentales, y llevando eventualmente a una estabilización del régimen existente. Esta dinámica contraproducente es

la que estuvo en activo durante las cuatro décadas de intentos americanos de buscar un cambio en el régimen cubano. También podría darse en Irán, donde el respaldo norteamericano y británico al golpe de Estado contra el primer ministro Mohammed Mossadeqh en 1953 provocó un amplio descrédito del régimen posterior del Sha Mohammed Reza Pahlavi. Mirando las cosas retrospectivamente, este hecho creó un sentimiento de humillación que fue ampliamente percibido por la opinión pública iraní y que se convirtió en un factor decisivo en el éxito de la Revolución Iraní de 1979.

Junto a este obstáculo, un cambio de régimen en Irán dejaría intactos los incentivos estructurales que hay detrás de las ambiciones nucleares de Irán. Las esperanzas de los observadores occidentales de que otra revolución iraní podría llevar al poder a un gobierno pro-occidental, que posteriormente se convertiría en uno de los socios de una alianza militar liderada por los norteamericanos, no parece más que una ilusión ideológicamente motivada, pues ignora hasta qué punto las potencias occidentales están desacreditadas dentro de los sentimientos de la opinión pública iraní.

CONCLUSIÓN: IRÁN Y EL FUTURO DEL RÉGIMEN DE NO-PROLIFERACIÓN

Mientras que el número de estados con un potencial nuclear militar que se abstienen de desarrollar armas nucleares se ha incrementado en las últimas décadas en unos 30, el número de estados que actualmente buscan poseer armas nucleares ha disminuido de manera significativa. Actualmente, sólo hay dos países que supuestamente busquen tener la bomba (Irán y Corea del Norte), mientras que otros ocho países ya la han obtenido. Estas simples cifras ponen en entredicho la estrategia fundamental de la lucha contra la difusión de las armas nucleares: es decir, la lucha por controlar la cuestión del suministro de tecnología nuclear.

Los esfuerzos internacionales para controlar la tecnología nuclear empezaron en la década de los setenta, primero por el Comité Zangger y por el Club de Londres, y luego, en 1978, mediante la creación del Grupo de Suministradores Nucleares. Estos esfuerzos estuvieron motivados por los pronósticos alarmistas que consideraban que el número de estados con capacidades nucleares y por consiguiente –e incorrectamente, como se vería– también el número de estados poseedores de armas nucleares, se incrementaría mucho si el flujo de tecnología no se restringía. La realidad desmiente esta lógica, a la que muchos se adhieren de modo persis-

tente hasta hoy mismo. El número de estados con capacidades nucleares militares se ha incrementado a pesar de los controles sobre el suministro, pero el número de estados que en realidad poseen armas nucleares sigue siendo bajo, a pesar de las predicciones discrepantes. Determinados estados como Corea del Norte han sido capaces de desarrollar un arsenal nuclear rudimentario a pesar de la imposición de las medidas de control más estrictas, mientras que la inmensa mayoría de estados con capacidades nucleares militares no ven razón alguna por la cual deberían adquirir la bomba. Una de las razones de que estas estimaciones estuvieran, y sigan estando, tan desencaminadas podría ser que casi todas ellas tienen su origen en las potencias nucleares (occidentales) y que, en consecuencia, reflejan la actitud y las concepciones identitarias de sus fuentes.

El caso de Irán pone de relieve las deficiencias de los enfoques existentes en la cuestión del suministro, y desencadena esfuerzos internacionales renovados para repensar y mejorar dichos enfoques. Las iniciativas más visionarias provienen del Director General de la AIEA Mohammed El Baradei en octubre del 2003. La piedra angular de esta iniciativa fue la sugerencia de colocar bajo control multilateral todas las instalaciones capaces de enriquecer uranio hasta más de un 20% de U235, todas las plantas de reprocesado de plutonio, y el combustible consumido y las instalaciones para el tratamiento de residuos radiactivos. Los estados que poseen instalaciones de HEU (High-Enrichment Uranium o de alto enriquecimiento de Uranio) deberían reducirlas a instalaciones de bajo enriquecimiento de Uranio (LEU) para el propósito exclusivo de producir barras de combustible para las plantas de energía nuclear. Además, El Baradei solicitó una vez más la conclusión del FMCT (Fissile Material Cutoff Treaty o Tratado de Reducción del Material Físil), sobre el cual la comunidad internacional había estado debatiendo desde 1993 sin llegar a un acuerdo. La resistencia a las medidas de control del material físil procede principalmente de los estados poseedores de armas nucleares. En una respuesta inmediata a los esfuerzos de Mohamed El Baradei, el gobierno norteamericano declaró en julio del 2004 que no aceptaría medidas de inspección y verificación de sus instalaciones respectivas.

Los enfoques centrados en la cuestión del suministro afectan a la nuclea-rización de los estados de formas contradictorias. Aumentan la complejidad y el coste de la tecnología nuclear, lo que al parecer ha dificultado de un modo significativo los progresos en los programas nucleares en curso. Por otro lado, este rasgo se ha convertido en una parte integral del mito nuclear, en la medida en que la bomba ha llegado a simbolizar la modernidad, y

en consecuencia, ha estimulado la ambición de algunos estados, entre ellos Irán, de “llegar a dominar” los átomos. Adicionalmente, incrementa aún más las actitudes de oposición del proliferador nuclear. La piedra angular del papel del régimen de no proliferación internacional en la promoción de la abstinencia nuclear es la clara distinción que establece entre los propósitos pacíficos de la tecnología nuclear y las aplicaciones militares. Sin embargo, con la creación de un sistema de estados de dos clases, el régimen de no proliferación existente elevó las armas nucleares a la categoría de divisa simbólica mediante la cual queda definido el exclusivo y privilegiado “club nuclear”. En el marco del modelo presentado en este artículo, en el que el miedo y el orgullo funcionan como las dos motivaciones centrales de los estados para adquirir armas nucleares, la no proliferación internacional aparece viciada por cuanto incide de un modo contraproducente en la dimensión orgullo del problema, garantizando un elevado estatus a un número limitado de estados que poseen armas nucleares.

En vez de hacer tanto hincapié en la cuestión del suministro de la proliferación nuclear, cualquier política de no proliferación efectiva tendría que abordar primero la cuestión de la demanda. Una precondition para ello es un entendimiento claro de cómo funciona la cuestión de la demanda, es decir, cuáles son los motivos de los estados para buscar la bomba. Si tomásemos a la mayoría de estados sin ambiciones de poseer armas nucleares como la norma, el punto de partida sería una clara identificación de los motivos que hay detrás de los pocos desertores que sí buscan la bomba. Este análisis de los motivos tendría que ir más allá de la mera proyección de estereotipos, que desgraciadamente domina los enfoques occidentales en relación con la comprensión de la deserción de Irán.

La política nuclear de los desertores se basa en la comprensión intersubjetivamente creada de la identidad de la nación respectiva, comparada con un antagonista real o imaginado. Como ha mostrado el estudio, la probabilidad de que una nación se esfuerce por obtener armas nucleares es alta:

- 1 si desarrolla un sentimiento agudo de miedo;
- 2 si carece de un sentimiento de comunidad con su antagonista real o imaginado;
- 3 si su predisposición normativa favorece una política exterior independiente;
- 4 si el autodefinido “nosotros” es equiparable o superior al “otro” en términos de estatus;

5 si el antagonista posee armas nucleares que son percibidas como un elemento que contribuye a conferirle un estatus alto.

El tipo ideal de medidas de no proliferación reduce al menos uno de estos cinco incentivos (sin simultáneamente incrementar otros, lo que por desgracia sí hacen muchas de las medidas existentes).

Generalmente se asume que la creación de las reglas internacionales de no proliferación y la existencia de un régimen de salvaguardia de instituciones como el TNP y la AIEA tiene un efecto sobre la composición de las normas de los estados individuales potenciando el “tabú nuclear”, es decir, una fuerte norma contra la adquisición y el uso de armas nucleares. Nina Tannenwald sugiere cuatro procesos por los cuales este tabú nuclear se desarrolla: la presión social, el poder político normativo, las consideraciones morales de los formuladores de políticas individuales, y la iteración del no uso en el tiempo hasta que se anquilosa en una convención (30). En la historia reciente, Irán ha constituido la mayor excepción a esta regla: en Irán, los procesos sociales que respaldan el tabú nuclear se han invertido y la emergencia del régimen nuclear internacional ha tenido un fuerte impacto en la composición de las normas dentro del discurso nuclear iraní reforzando la glorificación de la tecnología nuclear. ¿Qué ha sucedido? El discurso nuclear en Irán durante la reciente crisis con la AIEA ha tenido muchos matices fuertemente antioccidentales (y, según su propia definición, anti-imperialistas) (31). La amenaza de sanciones e incluso de una intervención militar por parte del antagonista nuclear armado ha incrementado enormemente su sentimiento de temor. Así, en el caso de Irán están virtualmente en vigor los cinco factores enumerados en la lista más arriba citada, haciendo que su nuclearización aparezca como una consecuencia directa de ellos.

El hecho de que estos estados occidentales nuclearmente armados, que son percibidos por Irán como sus antagonistas principales, dirijan el discurso de la no proliferación incrementa su determinación de construir una tecnología nuclear. Además, este hecho perjudica gravemente la legitimidad del régimen de no proliferación internacional tal como es percibido por Irán. Esto

(30) TANNENWALD, NINA: “Stigmatizing the Bomb: Origins of the Nuclear Taboo”, en: *International Security*, Vol. 29 (4): 12, 13.

(31) El antiimperialismo es frecuentemente aludido por aquellos estados que tratan de incrementar su estatus frente a sus antagonistas como una legitimación moral y como una prueba ideológica de que el actual sistema de distribución de estatus merece ser derrocado en nombre de principios más elevados.

es debido a que los EEUU, como el antagonista de Irán nuclearmente armado más decisivo, se representan a sí mismos como los líderes del discurso de la no proliferación y actúan en nombre de la comunidad internacional (tal como ésta está representada por los organismos de no proliferación). En consecuencia, la AIEA es percibida por Irán como un mero vehículo del antagonista para imponer sus objetivos discriminatorios. Junto al sesgo a favor del suministro en los enfoques sobre la no proliferación, el hecho paradójico de que las instituciones para la no proliferación sean dirigidas por las potencias poseedoras de armas nucleares es seguramente el principal obstáculo a su funcionamiento efectivo.

Para concluir, lo que se necesita es un marco institucional que, al menos formalmente, acepte el estatus de los estados poseedores de armas nucleares (como estipula el TNP), pero que se resista a ser dirigido por ellos. Los incentivos para establecer estructuras independientes e igualitarias difícilmente provendrán de los propios estados poseedores de armas nucleares, aunque ellos mismos reconozcan informalmente su necesidad. La razón de ello es su dualidad de intereses, siendo uno de ellos la prevención de la difusión de las armas nucleares, y el otro su propia ambición de explorar sus capacidades nucleares con fines políticos. Después, está claro que no existe ninguna solución total y omniabarcante al problema de la proliferación. Claramente, estos casos de proliferación en los que la potencia proliferante se relaciona con un antagonista extra-regional, como Irán y la India, siguen una dinámica muy diferente de aquella en la que están involucrados antagonistas regionales específicos, como Israel, Corea del Norte o Pakistán. En este último caso, las soluciones regionales como las NWFZ (Zonas Libres de Armas Nucleares) podrían ser la clave.

En el caso de Irán, una NWFZ regional en Oriente Medio solamente sería aceptable: a) si su principal antagonista extra-regional, los EEUU, se adhirió a este principio y aportase garantías securitarias creíbles, y b) si Israel también se adhirió, abandonase su programa de armas nucleares, y aceptase un sistema de verificaciones sin fisuras. Ninguna de estas dos condiciones es probable que se lleve a cabo en un futuro a corto o medio plazo.

BIBLIOGRAFÍA

BRAUN, CHAIM / CHRISTOPHER F. CHYBA: “*PROLIFERATION RINGS: NEW CHALLENGES TO THE NUCLEAR NONPROLIFERATION REGIME*”. INTERNATIONAL SECURITY, VOL. 29, No. 2, OTOÑO 2004;

- CIRINCIONE, JOSEPH: *"FOOL ME TWICE"*. FOREIGN POLICY, EDICIÓN ONLINE, MARZO 2006.
- EINHORN, ROBERT J.: *"A TRANSATLANTIC STRATEGY ON IRAN'S NUCLEAR PROGRAM"*. THE WASHINGTON QUARTERLY, OTOÑO 2004;
- HUNTLEY, WADE L.: *"REBELS WITHOUT A CAUSE: NORTH KOREA, IRAN AND THE NPT"*. INTERNATIONAL AFFAIRS VOL. 82 (2), 2006
- HYMANS, JACQUES E. C.: *"THE PSYCHOLOGY OF NUCLEAR PROLIFERATION: IDENTITY, EMOTIONS, AND FOREIGN POLICY"*. CAMBRIDGE: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS 2006.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY *"CIRCULAR 140 TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS"*, 22 DE ABRIL DE 1970.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY: *"CIRCULAR 153 THE STRUCTURE AND CONTENT OF AGREEMENTS BETWEEN THE AGENCY AND STATES REQUIRED IN CONNECTION WITH THE TREATY ON THE NON-PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS"*, JUNIO DE 1972.
- INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY: *"CIRCULAR 540 MODEL PROTOCOL ADDITIONAL TO THE AGREEMENT(S) BETWEEN STATE(S) AND THE INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY FOR THE APPLICATION OF SAFEGUARDS"*, SETIEMBRE DE 1997.
- JERVIS, ROBERT: *"PERCEPTION AND MISPERCEPTION IN INTERNATIONAL POLITICS"*. PRINCETON: PRINCETON UNIVERSITY PRESS 1976.
- MCCGWIRE, MICHAEL: *"THE RISE AND FALL OF THE NPT: AN OPPORTUNITY FOR BRITAIN"*. INTERNATIONAL AFFAIRS, VOL. 81 (1), 2005.
- MCINNIS, KATHLEEN J.: *"EXTENDED DETERRENCE: THE U.S. CREDIBILITY GAP IN THE MIDDLE EAST"*. THE WASHINGTON QUARTERLY, SUMMER 2005;
- MONTGOMERY, ALEXANDER H.: *"RINGING IN PROLIFERATION: HOW TO DISMANTLE AN ATOMIC BOMB NETWORK"*. INTERNATIONAL SECURITY VOL. 30 (2), OTOÑO 2005;
- MORGENTHAU, HANS J.: *"POLITICS AMONG NATIONS: THE STRUGGLE FOR POWER AND PEACE, REVISED ED."*. BOSTON: MCGRAW HILL, 1993;
- RICE, CONDOLEEZZA: *"DEAL WITH INDIA AN OPPORTUNITY THE US CAN'T MISS"* WASHINGTON POST, 13 DE MARZO DE 2006.
- RUBIN, SHARHAM / ROBERT S. LITWAK: *"DEBATING IRAN'S NUCLEAR ASPIRATIONS"*. THE WASHINGTON QUARTERLY VOL. 26 (4), OTOÑO 2003;
- SAGAN, SCOTT D.: *"HOW TO KEEP THE BOMB FROM IRAN"*. FOREIGN AFFAIRS, VOL. 85, No. 5, SETIEMBRE / OCTUBRE 2006;

TANNENWALD, NINA: "*STIGMATIZING THE BOMB: ORIGINS OF THE NUCLEAR TABOO*", EN: INTERNATIONAL SECURITY, VOL. 29 (4):

WALTZ, KENNETH J.: "*THE SPREAD OF NUCLEAR WEAPONS: MORE MAY BE BETTER*". ADELPHI PAPERS NUMBER 171. LONDON: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES 1981.